



BIBLIOTECA UNACH
INFORMATICA Y POSGRADO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
CAMPUS I
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**CRITERIOS PARA EVALUAR LA GESTIÓN DE LOS
GOBIERNOS MUNICIPALES.**

*Una propuesta para la revisión y análisis
de la cuenta pública de los
Municipios del Estado de Chiapas*

T E S I S

Que para obtener el grado de:

Maestro en Finanzas

PRESENTA

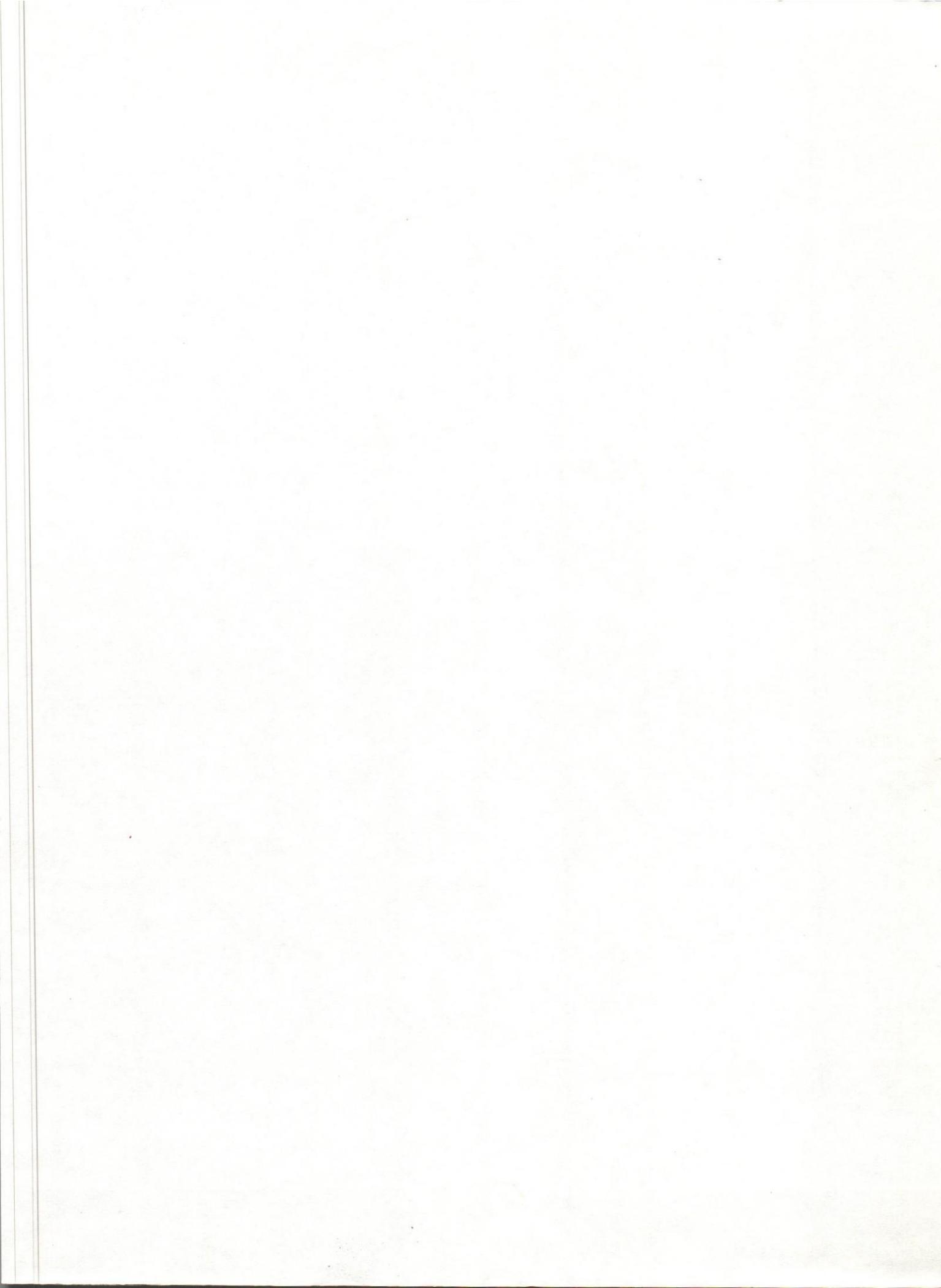
Léster Hernández Esquinca

DIRECTOR DE TESIS

Mtro. Cleide Gómez Gómez



TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS; MAYO DE 2007



DEDICATORIAS

A MIS PADRES

Por el respeto, responsabilidad, dedicación y tenacidad que me inculcaron para que siempre logrará mis objetivos; por haber sido mis amigos, pues me enseñaron distinguir entre el bien y el mal, entre la seriedad y el juego, me enseñaron valores que solo juntos lograron que penetraran en mí para poder ser un hombre de bien, por eso y por muchas cosas mas, gracias.

A MI ESPOSA

Por su apoyo, cariño, respeto y colaboración, durante todo este proceso. Por compartir las alegrías, las penas y por siempre tener palabras de aliento. Por que junto a ti, la alegría compartida aumenta su proporción y la tristeza disminuye significativamente.

A MIS HIJOS

Por su cariño, comprensión y por darme parte de su tiempo para poder culminar con éxito esta etapa profesional y así poderles brindar un futuro mejor.

A MIS CATEDRATICOS:

Que me dieron la enseñanza y el valor de lo que realmente vale en la vida, el amor hacia lo que uno quiere y a lo que uno se propone.

INDICE

	Pag.
DEDICATORIAS	
INTRODUCCIÓN	
1. PROBLEMATIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO	
1.1. Planteamiento del problema de investigación	1
1.2. Justificación del tema de investigación	3
1.3. Objetivo general y específico	4
1.4. Hipótesis de la investigación	4
2. LA GESTIÓN MUNICIPAL	
2.1. La Gestión Municipal	6
2.1.1. Hacienda Municipal	6
2.1.2. Distribución del gasto público	8
2.1.3. Alternativas de financiamiento municipal	9
2.1.4. Contraloría y fiscalización	10
2.2. Control de Gestión Municipal	13
2.2.1. Generalidades del control de gestión municipal	14
2.2.2. Marco jurídico del control de gestión municipal	17
2.2.3. Lineamientos para su implantación	18
2.2.4. El proceso de control de gestión	19
2.2.5. Tipos de control de gestión municipal	20
2.2.6. La coordinación interinstitucional	20
3. CRITERIOS DE EVALUACION E INDICADORES DE GESTION PARA REALIZAR AUDITORIA INTEGRAL EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.	
3.1. Definición y componentes de criterios de evaluación	23
3.2. Características de los criterios de evaluación	26
3.3. Fuentes de los criterios de evaluación	27
3.4. Beneficios de los indicadores de gestión	28
3.5. Identificación y aplicación de los criterios de evaluación e indicadores de gestión	28
3.6. Elaboración y establecimientos de indicadores de gestión	29
3.6.1. Concepto de indicador	30
3.6.2. Contenido de cada indicador	32
3.7. Metodología para la elaboración de indicadores de gestión en el sector público	37
3.7.1. Ejemplificación metodológica para la elaboración de indicadores de gestión en el sector público	38
3.7.2. Lista ejemplificativa de indicadores de gestión en entidades del sector público	41
4. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL	
4.1. Municipios del Estado de Chiapas como contexto de la investigación	44
4.1.1. Antecedentes históricos	44
4.1.2. Clasificación municipal bajo un enfoque geográfico	44

5. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	
5.1. Tipo de estudio	47
5.2. Instrumentos de Investigación	48
5.2.1. La entrevista como instrumento para la recopilación de la información	48
5.2.2. La encuesta	49
5.3. Método de trabajo utilizado en la investigación	57
6. CRITERIOS PARA EVALUAR LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES. Una propuesta para la revisión y análisis de la cuenta pública de los Municipios del Estado de Chiapas	
Introducción	59
1. Componentes, variables y criterios	62
a). Primer componente: Planeación y participación social	62
b). Segundo componente: Asignación de recursos y ejecución de presupuesto	71
c). Tercer componente: Regulación de servicios y normativas de control interno	79
d). Cuarto componente: Gestión de la Administración Pública Municipal	84
e). Ponderación global	99
2. Enfoque sistémico participativo	100
a). Método de trabajo	100
b). Responsables de ejecutarlo	104
c). Clientes potenciales	108
3. Resultados de calificación	109
a). Matrices de ponderación para calificar las labores Hacendarías Administrativas	110
A. Planeación y participación social	111
B. Asignación de recursos y ejecución del presupuesto	112
C. Regulación de servicios y control interno	113
D. Gestión de la Administración Pública Municipal	114
E. Ponderación global	115
b). Fichas técnicas municipales	116
Conclusión	122
Bibliografía	125
Glosario de términos	128

Introducción

La sociedad está interesada en conocer, cada vez más, el uso que los gobiernos dan a los recursos públicos; en respuesta a esa demanda, la Federación, Estados y Municipios se han visto obligados a optimizar el gasto para ejercerlo con eficacia, eficiencia y economía, pero sobre todo con transparencia. Esta exigencia ha dado lugar, a que la acción fiscalizadora del poder legislativo (Federal y Estatal) se pondere como lo que es, un recurso democrático que garantice que la revisión y análisis de las cuentas públicas se hacen en apego a la normatividad que regula la actividad financiera de los tres niveles de gobierno y que contribuye a recobrar la credibilidad y confianza ciudadana, que fue diluyéndose por los efectos negativos de la demagogia.

Dentro de ese marco jurídico, en Chiapas para ser preciso, se encuentra la Ley que crea al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, la cual en su exposición de motivos, señala: "El papel que desempeña el Órgano de Fiscalización Superior debe considerarlo la sociedad de gran importancia, pues de éste depende la credibilidad en la información elaborada por la administración pública respecto del manejo del erario público, y en parte, este acto contribuye a la transparencia de la gestión gubernamental, suceso constante de interés en la comunidad".

La administración Pública es un tema que ha cobrado relevancia, no es que no la haya tenido, por supuesto que fue y ha sido siempre un tema de interés de los gobernantes, pero la diferencia estriba en que hoy la sociedad está atenta a lo que hacen o dejan de hacer la Federación, Estados y Municipios; en Chiapas, por ejemplo, debido a esa exigencia la administración pública estatal ha tenido razonables avances en la rendición de cuentas, sin embargo, no ha sido así en la administración pública municipal, la cual presenta sensibles deficiencias en este asunto, pues un alto porcentaje de funcionarios públicos que la dirigen, en el mejor de los casos, dan reducida importancia al control interno en la gestión gubernamental, es decir, soslayan las normas jurídicas y técnicas fundamentales para el diseño y aplicación de mejores métodos, procesos y operaciones, y en el peor de los casos la desconocen o la ignoran.

En este contexto, la investigación tiene el propósito de que el lector interesado en el tema de la gestión municipal, identifique y comprenda los

métodos y procedimientos que se utilizan en la revisión y análisis de la cuenta pública municipal. Para lograrlo, el trabajo se estructuró en cinco capítulos organizados conforme al método deductivo, es decir, de lo general a lo particular y, además, se constituyó sobre una base teórica que sustenta la propuesta para el análisis de la gestión municipal.

El capítulo primero aborda el planteamiento del problema de investigación, la justificación, los objetivos de la investigación y la hipótesis planteada, que por cierto tiene como ámbito de estudio la gestión de los municipios del Estado de Chiapas.

El segundo capítulo aborda el marco teórico de las finanzas públicas y la gestión municipal. Es decir, lo relativo a los ingresos y a los gastos públicos y sus implicaciones económicas, dada la importancia que tiene la actividad financiera gubernamental. De manera especial se aborda el tema de la hacienda municipal, es decir, la distribución del gasto público, alternativas de financiamiento municipal, así como la contraloría y fiscalización. También se diserta sobre el control de gestión municipal como herramienta que mejora el quehacer gubernamental, así como la revisión y análisis de la cuenta pública.

El tercer capítulo resalta la importancia de los criterios e indicadores de gestión y la auditoría integral; al respecto, se hace primeramente un análisis de la definición, sus componentes y criterios de evaluación, características, fuentes y beneficios de los indicadores en las organizaciones tanto públicas como privadas. También aborda la elaboración y establecimiento de dichos indicadores y por último se expone una metodología para la elaboración de indicadores de gestión en el sector público.

El Cuarto capítulo comprende el marco teórico referencial, considerando a los municipios del estado de Chiapas como contexto de la investigación y al Órgano de fiscalización superior como organismo autónomo que realiza la revisión de la Cuenta pública municipal.

El Quinto capítulo que se refiere a la investigación de campo, es decir a la determinación del Universo de Investigación, diseño de los instrumentos de investigación y el análisis e interpretación de la información obtenida, para proporcionar los resultados de la investigación, que es el objetivo de este trabajo, presentar una metodología para la revisión de la cuenta pública de los municipios.

El Sexto capítulo presenta el resultado, un modelo práctico de Revisión y Análisis de la cuenta Pública de los Municipios del Estado de Chiapas desde un enfoque cuantitativo y cualitativo. Y finalmente las conclusiones y la bibliografía consultada.

1.- PROBLEMATIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

La administración pública municipal en Chiapas, al igual que en las otras entidades federativas, ha enfrentado constantes cambios, uno de los principales es la obligación de rendir cuentas al Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, quien es el responsable de revisar y fiscalizar la cuenta pública de los municipios y el estado.

La administración pública municipal a través de la rendición de cuentas informa sobre el origen y aplicación de los recursos públicos, así como del cumplimiento de los objetivos y metas de sus planes, programas, proyectos y actividades relevantes. Al cumplir con este acto jurídico, también esta obligado a hacerlo con transparencia, es lo que esperan el H. Congreso del Estado y la sociedad, es decir, debe informar de sus actos con oportunidad y veracidad, pues está de por medio el bienestar de la población y desarrollo del estado.

Sin embargo, la administración pública municipal se caracteriza por la *intermitente permanencia de los funcionarios*, pues se da la constante y sistemática renovación de ayuntamientos cada trienio, trayendo consigo la inexperiencia de los nuevos servidores públicos y el poco interés de formular programas permanentes de capacitación para que estos tengan una razonable comprensión de lo que es la administración pública en general, y en particular la importancia que reviste la rendición de cuentas, lo cual crea las condiciones propicias para incubar la corrupción, la desviación de los recursos y el incumplimiento de los objetivos establecidos.

1.1.- Planteamiento del problema de investigación

El anacrónico proceso de formulación de glosa como mecanismo de control externo de los ingresos, egresos, deuda pública y patrimonio municipal, evidenció las debilidades estructurales de la Ex Contaduría Mayor de Hacienda, que se advirtieron una vez que las reformas que propiciaron la creación de la Auditoría Superior de la Federación alcanzaron con su dinámica modernizadora al Congreso

del Estado, dando paso, vía reforma constitucional, a la creación de una entidad fiscalizadora análoga a la federal.

La creación de un órgano auxiliar del Congreso del Estado con autonomía técnica y de gestión fue el inicio de la transformación del control externo en Chiapas; pasar de la expectativa a la actuación para encarrilar los cambios que impuso la transición de un ente que se rigió con reglas que ya habían agotado su eficacia, mereció el mayor de los esfuerzos de administración, pues hubo que poner en práctica la planeación, organización, ejecución y control de actividades dentro de la Auditoría Superior con el objeto de crear las condiciones para cumplir racionalmente con la función básica de fiscalización otorgada como atributo en la nueva Ley de la materia.

El presente trabajo es resultado de la suma de esfuerzos y experiencias que se invirtieron, concluirlo implicó, ejercer una dosis de liderazgo y esfuerzo, que permitió desdoblar capacidades y estimular la creatividad e imaginación, la idea de desarrollar nuevos procedimientos y mecanismos para la revisión de los instrumentos de control y evaluación con que rinden cuentas los gobiernos municipales del Estado de Chiapas.

Las líneas de trabajo para transformar la acción fiscalizadora se priorizaron en apego a las atribuciones establecidas en la Ley de Fiscalización Superior del Estado y en las funciones del Reglamento Interno con el objeto de darle la mayor atención a la Auditoría Gubernamental; precisamente este proyecto aborda la primera etapa del proceso de auditoría, la planeación genérica, línea de trabajo que se expone con un enfoque sistémico para dejar en claro cuál será el método de trabajo, quiénes son los responsables de ejecutarlo y los clientes potenciales.

Se espera con su aplicación, despejar cualquier duda ante los diputados del Congreso del Estado respecto a la selección de los ayuntamientos a auditar; facilitar la coordinación y el control de las actividades de análisis de información, programación y ejecución de auditorías, e informes de resultados; y fortalecer la coordinación interinstitucional para ayudar a los gobiernos municipales a mejorar sus operaciones y actividades.

1.2.- Justificación del tema de investigación

Para ubicar debidamente este trabajo en el contexto de la fiscalización superior y darle la importancia y dimensión que le corresponde en la actividad financiera realizada por los municipios en el Estado de Chiapas, se presentan a continuación tres párrafos del artículo denominado "El Perfeccionamiento de la Institución Fiscalizadora", publicado en el Boletín ASOFIS. No. 5, abril - junio 2003. p.13; que a la letra dice: "De acuerdo al Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF), hoy OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores), la auditoría profesional es el único mecanismo moderno de que disponen los Órganos de Fiscalización Superior", ya que les permite el ejercicio de funciones de control, fiscalización o revisión de manera profesional, independiente y confiable, sin interferir o demorar las funciones administrativas, con el propósito no de descubrir fraudes, irregularidades y desviaciones o con la finalidad de aplicar sanciones, sino de identificar las causas básicas de éstos problemas para corregirlos, evitando así problemas futuros similares y por lo tanto facilitando un mejoramiento en las operaciones y actividades de las entidades examinadas basado en la adopción de las recomendaciones presentadas, y que deberá ser evidenciado por un aumento en la eficiencia, efectividad y economía de la entidad auditada, o sea convertir la labor de los Órganos Técnicos, en entidades preventivas de control.

Algunos Órganos de Fiscalización Superior han intentado modernizar sus actividades, pero no han podido deshacerse de funciones que no están relacionadas con la auditoría y que frecuentemente los convierten en juez y parte de las actividades sujetas a su auditoría. Como miembros de los Órganos de Fiscalización Superior, debemos procurar ser los más efectivos y eficientes posibles al emplear técnicas y prácticas más modernas de auditoría profesional.

La revisión de la legalidad y veracidad matemática de la documentación voluminosa que anteriormente realizaba la excontaduría Mayor del Congreso del Estado, con el fin de formular glosas e iniciar un proceso legal a un alto costo para el Estado, ya no es aceptado como un mecanismo moderno de control. Hoy en

día, la auditoría profesional llevada a cabo en las oficinas de la entidad auditada revisa mucho más que la mera documentación de respaldo de las transacciones, dando énfasis a los aspectos de eficiencia, efectividad y economía en el empleo de los recursos humanos, materiales y financieros.

1.3.- Objetivo general y específico

Esta investigación tiene como meta propiciar la integración de un modelo de fiscalización municipal, estableciendo los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Diseñar una propuesta para la revisión y análisis de la cuenta pública de los Municipios del Estado de Chiapas, a través de la integración de componentes, variables, criterios para la revisión y calificación.

Objetivo Específico:

- Establecer los componentes y variables para la calificación de la planeación y desarrollo social de los municipios del Estado de Chiapas.
- Establecer los componentes y variables para la calificación en la asignación de recursos y ejecución del presupuesto.
- Establecer los componentes y variables para la calificación de la regulación de servicios y normativas de control interno de los municipios.
- Establecer los componentes y variables para calificar la gestión de la administración pública municipal.
- Describir la ponderación global de los municipios del estado de Chiapas.

1.4.- Hipótesis de la investigación

A partir de la sistematización de un modelo sobre la revisión y análisis de cuentas públicas de los municipios del Estado de Chiapas, se podrá eficientar la información, programación, ejecución e informes de la fiscalización, y la

disponibilidad de la información de primera mano, objetivo y razonable para la toma de decisiones en la gestión municipal.

2.- LA GESTIÓN MUNICIPAL.

Una de las ópticas más interesantes para el análisis de la política pública atraviesa por una revisión del federalismo fiscal, el vigente y el deseado; en ese sentido, a través de un vistazo a la hacienda estatal y municipal, se puede concretar el presente tema. Más aún, otras esferas dignas de análisis son el gasto público y su siempre polémica distribución y fiscalización; los instrumentos de programación y presupuestación que por un lado representan toda una tradición en la vida pública mexicana y por el otro evidencian el abismo entre lo planeado y lo finalmente obtenido. Amén de explorar novedosas vías de cofinanciamiento de la gestión pública particularmente en sus estratos locales y municipales.

En este capítulo se aborda la gestión municipal para enlazar con los objetivos de la investigación.

2.1.- La Gestión Municipal

Comprende los aspectos gubernamentales y administrativos de los municipios. Por tanto se define como el conjunto de políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales, que permiten aplicar recursos (Humanos, financieros y materiales) que se traducen en bienes y servicios públicos para la atención y resolución de las demandas y problemas de los propios municipios. Las instancias directamente responsables de esta gestión son: el ayuntamiento como órgano de gobierno que decide las políticas, y el aparato administrativo como ejecutor de dichas políticas.

2.1.1.- Hacienda Municipal

La Hacienda municipal es la administración de los ingresos propios del municipio, recaudados a través de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, así como los ingresos percibidos vía participaciones federales, Apoyos Estatales y de los financiamientos..El ejercicio de ésta se encuentra regulado por una considerable cantidad de ordenamientos, entre los que se encuentran: Ley Orgánica Municipal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto

Público Municipal, Ley de Ingresos; el Presupuesto de Egresos; la Ley de Hacienda; el Código Fiscal Municipal; la Coordinación Fiscal del Estado; la Ley de Deuda Pública, la Ley de Obras Públicas, la Ley de Catastro, etc.

Los dos principales instrumentos de la hacienda municipal son el presupuesto de egresos y la cuenta pública. El presupuesto de egresos es un instrumento normativo y financiero donde se encuentran prescritos los plazos y montos del gasto público municipal para el año en cuestión. Este presupuesto pasa por la aprobación del cabildo. La cuenta pública es un documento que registra lo presupuestado contra lo ejercido, así como una explicación detallada del destino que tuvieron los recursos. Vale decir que esta cuenta es aprobada por el Cabildo y remitida al Congreso Local para su revisión y fiscalización y en su caso su aprobación.

Ahora bien, como problemática encontramos que buena cantidad de los municipios que integran nuestro país muestran un acusado grado de atraso y marginación. En estos municipios muy pocos ingresos terminan en sus arcas y debido a la falta de capacitación para el ejercicio y fiscalización de los mismos, el impacto generado en la población es de muy poca consideración. Sin embargo, se puede apreciar que cada vez más ayuntamientos se están preocupando por capacitarse mejor para el ejercicio de su presupuesto y este esfuerzo está siendo incentivado por algunos gobiernos estatales que han establecido estructuras de apoyo técnico para los municipios más atrasados.

Otra problemática digna de mención, para el caso mexicano es la gran dependencia que se observa respecto de las participaciones federales, las cuales en la mayoría de los casos representan la parte más importante de los ingresos municipales. El principal factor de preocupación reside aquí en la composición desigual entre recursos generados en los municipios y recursos provenientes de la federación. Esta desigualdad explica en buena medida el grado de dependencia económica "por ende política" de un buen número de los municipios mexicanos¹². Además, ciertos recursos provenientes de la federación (relacionados con el gasto

¹² García del Castillo Rodolfo (2001) Los municipios en México. Los retos ante el futuro.- Editorial Miguel Ángel Porrúa.

social) son transferidos etiquetadamente, lo que le deja al municipio tan sólo la capacidad de ejecución, obviándole la de decisión.

2.1.2.- Distribución del gasto público

La distribución del gasto público obedece a dos prescripciones: la territorial (orden federal, estatal, y municipal) y la sectorial (salud, educación, seguridad, operación, etc.). La prescripción territorial obedece a diferentes escalas de descentralización del gasto, las que dependen a su vez del tipo de régimen (federal o unitario) y de la voluntad política para ser congruente con el régimen adoptado. La distribución sectorial obedece a las prioridades gubernamentales de los compromisos públicos y al cumplimiento de sus obligaciones en el ámbito de la deuda pública.

El gasto público cuenta con instrumentos técnicos de clasificación que permiten desglosar lo más posible el ejercicio del mismo y de esta manera facilitar su análisis, ejecución, fiscalización y control.

En México tenemos, por ejemplo que según varios estudios demuestran que entre más centralizado se encuentran los niveles de decisión y ejercicio del gasto público, mayor porcentaje del mismo se invierte en los gastos de administración. Asimismo, colateralmente, existen opiniones que recomiendan que en países con bajos índices de desarrollo el gasto se encuentre lo más centralizado posible a fin de evitar corrupción y despilfarro.

Debe comenzar a discutirse con seriedad la posibilidad y mecanismos de descentralización del gasto público a efecto de romper las inercias de control político y económico sobre las regiones. Inercias que a su vez producen serios índices de marginación y atraso social.

Una nueva distribución del gasto público requiere de grandes dimensiones de acuerdo entre las principales fuerzas políticas y sociales de nuestro país, a la par

de rigurosos criterios técnicos y estudios académicos que adviertan sobre los riesgos de continuar igual o de cambiar sin orden.¹³

2.1.3.- Alternativas de financiamiento municipal

Como es bien sabido, los ayuntamientos mexicanos perciben ingresos a través de las participaciones federales y del cobro de los impuestos, derechos, servicios y aprovechamientos municipales. Sin embargo, está visto que estas percepciones resultan insuficientes para las necesidades de desarrollo de la mayoría de los municipios; por ello en varios lugares se exploran vías alternativas de financiamiento. Estas vías alternativas consisten generalmente en la concesión de servicios municipales a empresas privadas que se comprometen a prestarlos y que reportan al ayuntamiento una cantidad determinada o un porcentaje acordado de las utilidades.

La noción de cofinanciamiento obedece generalmente a un esquema de colaboración del ayuntamiento con los habitantes del municipio que habrán de recibir beneficios directos a través de una obra pública determinada. En este caso, los vecinos colaboran con el ayuntamiento aportando dinero, mano de obra o material. Otro caso de cofinanciamiento puede observarse en la colaboración de municipios adyacentes para realizar una obra de beneficio común. No se descarta por supuesto la colaboración de autoridades estatales o federales.

Además, existen casos en los que el cofinanciamiento no sólo se obtiene de los ciudadanos beneficiados, sino de aportaciones de empresas establecidas en el territorio municipal; de donaciones por fundaciones; de fondos de colaboración internacional, etc. Los límites para acceder a estas alternativas de cofinanciamiento dependen de la iniciativa de los ayuntamientos en buscarlas y gestionarlas.

El principal problema que enfrenta nuestro país al respecto es que a pesar de que es cierto que la bonanza económica nunca ha estado relacionada con la

¹³ Cabrero Mendoza Enrique. (2002) Los dilemas de la Modernización Municipal, estudios sobre la gestión hacendaría en municipios urbanos de México. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

inmensa generalidad de los municipios mexicanos, no menos cierto resulta que la crisis económica no ha olvidado al municipio como un espacio privilegiado para manifestarse¹⁴. Los recursos municipales resultan cada vez más insuficientes ante el incremento de la ciudadanía a la que deben prestar sus servicios y el aumento en expectativas de cualquier pueblo que comienza a conocer la democracia.

Los recursos tienen que venir de algún lado y ante el gradual ascenso de los costos públicos resulta indispensable buscar alternativas de fondeo que escapen a la convencionalidad pero que respeten estrictamente la legalidad.

Las alternativas más claras para la percepción de recursos en el ámbito municipal parecen ser por un lado la concesión de servicios públicos y por el otro la atracción de industria y comercio al municipio. En la primera alternativa debe resolverse la compleja ecuación que representa dar entrada al capital privado sin descuidar la responsabilidad pública "irrenunciable por cierto" del ayuntamiento. Sin embargo los precios de los servicios públicos se encuentran tan por debajo de su nivel real que subirlos generaría serias crisis de gobernabilidad, ante esto los ayuntamientos deben ingeniárselas para hacer atractivo para los inversionistas la prestación de algún servicio público tal como la administración de la basura.

Por otro lado el incremento de los ingresos municipales por el aumento de industria o comercio no representaría en realidad una alternativa de financiamiento por sí solo, lo que si lo representaría sería un esquema novedoso de municipio promotor que otorgue ventajas estratégicas a la iniciativa privada para que genere riqueza en su territorio, riqueza que directa o indirectamente terminará por impactar positivamente a sus finanzas públicas

2.1.4.- Contraloría y fiscalización.

La Fiscalización es una práctica encaminada a revisar con claridad que una actividad "en este caso gubernamental" sea realizada conforme a estipulaciones de legalidad, eficiencia y transparencia, por tanto la principal responsabilidad de la

¹⁴ Cabrero Mendoza Enrique Et al.- La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, editorial Miguel ángel Porrúa- año 2002.

fiscalización estriba en el buen ejercicio del gasto público y la detección de desviaciones, ocultamientos o ineficiencias, con el objeto de ser castigadas o corregidas. La Contraloría es la estructura encargada de la responsabilidad de la Fiscalización¹⁵. En la mayoría de las instituciones públicas mexicanas el contralor es nombrado por el titular del poder ejecutivo y depende del mismo para cuestiones tales como reporte de irregularidades y destitución del cargo, estas circunstancias condicionan su desempeño y objetividad de una manera considerable.

En efecto, resulta indispensable en toda administración pública moderna la existencia y adecuado funcionamiento de estructuras encargadas del control del gasto público. A efecto de poner coto a la corrupción y a la discrecionalidad, exigiendo eficiencia en la ejecución. Sin embargo, de poco sirve la existencia de estas estructuras si el marco legal las hace dependientes directas de los titulares de las dependencias que deben fiscalizar. En el caso de los estados y los municipios, las contralorías han servido más como una instancia de apoyo y legitimación a los titulares gubernamentales, que como un organismo de genuino control interno.

Cuando los contralores son nombrados por los gobernadores, titulares y presidentes municipales, no puede ni remotamente esperarse que actúen con la imparcialidad que la responsabilidad requiere. Antes cuando funcionaban tres cuartas partes avisan al titular de las desviaciones ocurridas al interior de su administración para poder proceder a cubrirlas para que puedan ser sometidas a escrutinios más severos como los de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Es menester destacar que, en cuestiones de contraloría y fiscalización, se debe hacer efectiva la pluralidad política prevaleciente en nuestro país para imprimir un mayor grado de responsabilidad al ejercicio público del gasto. La lógica de la fiscalización, como decíamos antes, debe obedecer a criterios técnicos y objetivos y estar exenta de motivaciones políticas que busquen el encubrimiento o la cacería de brujas.

¹⁵ Cfr.- Ley de Coordinación fiscal de Estado de Chiapas.

Una administración pública ordenada requiere necesariamente de estructuras que le proporcionen orden cuerpo y sustento. La Planeación es sin duda la herramienta organizadora fundamental de toda administración tanto pública como privada. Sin embargo para que la planeación arroje resultados verdaderamente significativos resulta necesario trascender las etapas enunciativas y llegar a las etapas programáticas que habrán de estipular con exactitud que instancia o dirección se encuentra a cargo de que programa y actividad. Es en la parte de la programación donde los objetivos se transforman en metas; donde las ideas se convierten en proyectos y programas específicos.

La presupuestación constituye un complemento indispensable en esta tarea y se encuentra encargada de especificar cuanto presupuesto se encuentra asignado a cada una de las instituciones y programas gubernamentales y en que tiempos y modalidades puede ser ejercido

En México como en muchos países, los principales instrumentos de programación y presupuestación son sin duda los planes de desarrollo, los programas y proyectos que se desprenden de los mismos y los presupuestos de egresos. El diseño inicial de estos instrumentos es responsabilidad de la institución en cuestión, pero la versión final es determinada por un proceso de supervisión y control donde influyen otras instancias públicas. Aquí, en el caso del municipio, surge un dilema. La autonomía municipal¹⁶ se encuentra limitada en materia de programación en la medida que la elaboración de proyectos y programas municipales "sobre todo en el caso de municipios pequeños" obedece más a directivas determinadas por los partidos que a un proceso de negociación y consenso entre los habitantes e instituciones de cada municipio.

Asimismo, no sería difícil coincidir en la necesidad de que exista cierta homogeneidad en el tratamiento que los municipios deben darle a sus presupuestos de egresos, sin embargo, con dicha excusa, los congresos de los estados ejercen una suerte de tutela presupuestal que va más allá de criterios

¹⁶ García del Castillo Rodolfo (2001) Administración y desarrollo Urbano y Servicios Públicos Municipales. Artículo para el gobierno y la gestión Municipal en México. Editado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Públicas.

técnicos y acaba por influir "en diferente medida" en el diseño y distribución de los presupuestos de egresos municipales.

2.2.- Control de Gestión Municipal

En su sentido estricto, la gestión municipal comprende las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas al logro de objetivos y cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante las interrelaciones e integración de recursos humanos, materiales y financieros.

La gestión es una actividad importante que desarrolla el ayuntamiento para atender y resolver las peticiones y demandas que plantea la ciudadanía; a través de ella se generan y establecen las relaciones del gobierno con la comunidad y con otras instancias administrativas de los gobiernos estatales y federal.

Es necesario que exista una organización administrativa adecuada, para que el gobierno municipal tenga mayores posibilidades de éxito en la realización de su gestión en beneficio de las necesidades más apremiantes de la comunidad municipal.

Para lograr los objetivos de la gestión, el gobierno municipal deberá cumplir con las siguientes acciones:

- Elaboración de programas de trabajo y reglas claras para el funcionamiento de la administración pública municipal.
- Definición de los límites de responsabilidad de las autoridades, funcionarios y empleados municipales en sus cargos o puestos.
- Actualización y adecuación oportuna de los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo.
- Seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y obras municipales

2.2.1. Generalidades del control de gestión Municipal

Es un proceso que se establece en las dependencias y organismos de la administración municipal para vigilar el cumplimiento de los planes y programas de trabajo, evaluar su realización, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas, fortalecimiento con ello la toma de decisiones del ayuntamiento¹⁷.

Cumple un papel relevante en todas las acciones y programas que realizan las dependencias y organismos municipales, aporta las referencias e información en el cumplimiento de la actividad administrativa.

Por lo tanto, el control de gestión es básicamente un medio de información para la toma de decisiones y se apoya en controles operativos, como son: el jurídico, el contable, el administrativo, y del avance físico y financiero.

El control de gestión municipal tiene sus propios marcos contextuales que son los siguientes: a) características, b) elementos, c) instrumentos y d) el órgano responsable de supervisar

a) Características: Para cumplir con su cometido, el control de gestión debe reunir una serie de características, mismas que se mencionan a continuación:

Participativo.- Involucra a los diferentes niveles jerárquicos de la estructura orgánica de las dependencias y organismos de la administración municipal.

Dinámico.- Representa un flujo de información constante que genera decisiones y acciones.

Cuantitativo.- Verificar el cumplimiento de metas y la aplicación de recursos en la ejecución de los programas, proyectos o actividades.

Cualitativo.- Identifica el logro de los objetivos previamente determinados, así cómo la eficiencia en los sistemas y procedimientos administrativos.

Total.- Abarca todas las actividades programáticas y coyunturales de la administración municipal.

b). Elementos La gestión municipal requiere de la interrelación e integración del esfuerzo humano con los recursos materiales y financieros dentro de un

¹⁷ Valero Mendoza Enrique y Nava Campos Gabriela. (2002) Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y Estudio de caso. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

aparato administrativo. Los elementos que la componen son: La dirección Política y Administrativa, los recursos humanos, materiales y financieros, y la organización administrativa.

La dirección política y administrativa recae en el presidente municipal, quien conduce el funcionamiento del gobierno municipal; para ello ejerce facultades jurídicas, administrativas y políticas. Asimismo, determina las acciones que deberá realizar al aparato administrativo municipal.

El elemento humano aporta el trabajo que es indispensable para el logro de los objetivos municipales; los recursos materiales se constituyen por las instalaciones, maquinaria, equipo y materiales que se utilizan en la realización de actividades cotidianas. La conjunción de los recursos humanos con los materiales permite determinar los recursos financieros a ser utilizados en los planes y programas de trabajo del municipio.

Un manejo organizado y eficiente de estos recursos otorga mayores ventajas para la gestión de los gobiernos municipales.

La organización administrativa¹⁸ representa el aparato administrativo de la gestión municipal, misma que comprende las diversas dependencias, organismos, sistemas y procedimientos administrativos con los que se realiza el quehacer institucional del ayuntamiento.

Es importante señalar que la gestión municipal tiene como principal objetivo asegurar que las acciones, obras y servicios que se realicen, alcancen los mayores beneficios para la comunidad.

En la medida en que las demandas de la comunidad sean eficazmente atendidas por el gobierno municipal podrá obtener el reconocimiento y apoyo de los habitantes del municipio.

c) Instrumentos: El control de gestión se nutre de la información que proporcionan los responsables de las dependencias y organismos municipales; por esta razón, es necesario establecer un sistema que permita a través del uso

¹⁸ Arrellano Gault David (2000) "Análisis Organizacional : una perspectiva desde la estrategia ".- Documento de trabajo No. 26 de la División de Administración Pública del CIDE.

de formatos y procedimiento efectuar el seguimiento, evaluación y control de las actividades programadas y emergentes.

Los formatos que se utilicen para el control de gestión deberán registrar y evaluar la información referente a: Nivel de trabajo; programa, subprograma, proyecto o actividad. Órgano responsable de las acciones. Calendarización y cumplimiento de metas. Unidad de medida, materiales y financieros utilizados en la ejecución de los programas. Avance físico de las obras.

Entre los informes más importantes para el control de gestión podemos señalar: Avances físicos de los programas, Avance financiero de los programas y Seguimiento retrospectivo de las obras públicas.

d) Órgano Responsable de supervisión: Para el mejor funcionamiento del control de gestión municipal se requiere de un órgano responsable¹⁹ que desarrolle las funciones de supervisión, evaluación y control sobre el avance de los programas, proyectos o actividades; el correcto aprovechamiento de los recursos, y la aplicación exacta de las políticas, sistemas y procedimientos administrativos establecidos por las autoridades y funcionarios municipales.

Este órgano puede ser la Contraloría Municipal, la Unidad de Planeación, Evaluación y Control, o la unidad Administrativa, que se les adscriban como funciones básicas las siguientes:

- Recabar la información de los organismos y dependencias administrativas, para conocer el grado de avance de los planes y programas a su cargo.
- Verificar periódicamente el estado físico de las obras públicas realizadas con recursos municipales y recursos de la federación y el estado, en el municipio.
- Identificar desviaciones en el cumplimiento de los planes y programas, proponiendo las medidas correctivas.
- Apoyar la toma de decisiones de los funcionarios municipales, mediante información periódica sobre el proceso y resultados del control de gestión.

¹⁹ cfr “Codigo Fiscal Municipal del Estado de Chiapas. Y Ley de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas.

- Verificar el cumplimiento por parte de los funcionarios municipales de la aplicación de las medidas correctivas acordadas.
- Recopilar, analizar y presentar la información requerida por el presidente municipal.

Cabe mencionar que el tamaño y complejidad del órgano responsable de control de gestión va a estar en función de la capacidad administrativa y de los recursos con que cuente cada ayuntamiento.

En caso que este no cuente con los recursos necesarios para el establecimiento y operación de estos órganos, las funciones de control de gestión las podrán realizar los siguientes servidores públicos municipales:

- El presidente municipal o secretario del ayuntamiento, en relación al funcionamiento de las dependencias y organismos municipales.
- El síndico municipal, en cuanto al uso y manejo de los recursos financieros y el control de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- Los regidores, en cuanto a la atención de sus comisiones y el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales.
- Los titulares de los órganos administrativos, en cuanto al avance de los programas y el cumplimiento de las metas.

2.2.2. Marco jurídico del control de gestión municipal

En el Estado de Chiapas, las disposiciones legales y administrativas que fundamentan y legitiman la gestión municipal y su control son un conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general específico, dentro de las cuales podemos señalar las siguientes:

- Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.
- Ley Planeación del Estado de Chiapas
- Ley Orgánica Municipal.
- Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados y Municipios.

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal.
- Ley de Obra Pública del Estado de Chiapas y su Reglamento
- Ley de Hacienda Municipal.
- Ley de Ingresos del Municipio.
- Código Fiscal Municipal.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Plan Estatal de Desarrollo.
- Plan Municipal de Desarrollo
- Presupuesto de Egresos Municipales.

2.2.3. Lineamientos para su implantación

Para la administración pública municipal es necesario contar con un Sistema de Control de Gestión, que le permita obtener información oportuna y confiable para realizar el análisis y evaluación de los programas, así como la detección de observaciones; la corrección y reorientación de las actividades; y la oportuna toma de decisiones que asegure el debido cumplimiento de los planes, programas y actividades encomendadas a la administración municipal.

Para ello:

- El presidente municipal deberá determinar las políticas generales en materia de control de gestión.
- El órgano responsable del control de gestión se encargará del seguimiento, evaluación y, en su caso comprobar los aspectos propuestos a las actividades programadas, mediante la información que le proporcionen las diversas dependencias y organismos administrativos responsables de la ejecución de los programas.
- Las dependencias y organismos deberán proporcionar información clara, precisa y oportuna cuando lo solicite el órgano responsable del control de gestión.

2.2.4. El proceso de control de gestión

El control de gestión como actividad permanente dentro de la administración municipal se desarrolla a través de varias fases o etapas, que son:

1. Fijación de patrones de medida.
2. Medición de resultados.
3. Evaluación.
4. Aplicación de medias correctivas, Según se describe:

1. **Fijación de Patrones de Medida:** Representa la etapa inicial del control de gestión y consiste en el establecimiento de patrones de medida, que servirán como punto de referencia entre lo programado y lo realizado. El patrón representa las metas establecidas mediante la planeación.

2. **Medición de Resultados:** Esta es una de las fases más características del control de gestión. Consiste en comparar los resultados reales obtenidos por la administración municipal con los objetivos y metas que estaban previstas. La información que se recabe en esta etapa debe ser clara, precisa, oportuna y completa.

3. **Evaluación:** Consiste en el estudio crítico de los resultados obtenidos contra lo esperado. En esta etapa se analizan las causas de las desviaciones en los planes y programas de trabajo y se proponen alternativas de solución.

4 **Aplicación de Medidas Correctivas:** Son los ajustes que se deberán hacer a los planes y programas que desarrollan las unidades administrativas del ayuntamiento, de conformidad con las desviaciones observadas en la etapa de evaluación, para actualizar los programas a partir de nuevos lineamientos y objetivos.

En esta etapa es muy importante la toma de decisiones, ya que de ello dependerá el logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas.

2.2.5. Tipos de control de gestión municipal

El control de gestión municipal se apoya en controles operativos, tales como:

1. Control jurídico. 2. Control administrativo 3. Control contable. 4. Control de avance físico y financiero, según se describe.

1. Control Jurídico: Le corresponde la vigilancia que las autoridades municipales llevan a cabo para asegurar la correcta aplicación de las leyes y disposiciones reglamentarias en la gestión municipal.
2. Control Administrativo: Verifica que todos los trabajos y tareas se ejecuten con los métodos y procedimiento administrativos establecidos. Lo realizan los funcionarios responsables de las diversas dependencias y organismos municipales.
3. Control Contable: Comprende la inspección cotidiana de las cuentas públicas del municipio, de acuerdo con los sistemas de contabilidad establecidos por la tesorería y autoridades municipales.
4. Control Físico y Financiero: Consiste en una verificación detallada sobre el avance físico y financiero de las obras públicas municipales, para conocer el cumplimiento de las metas y el monto real del gasto ejercido en relación con el autorizado.

2.2.6. La coordinación interinstitucional

Para el mejor funcionamiento del control de gestión, el presidente municipal o en su caso el órgano responsable, deberá establecer los mecanismos de coordinación pública municipal²⁰, a) Coordinación interna, y b) Coordinación Externa

- a) Coordinación Interna: Es aquella que se establece con las dependencias, organismos y autoridades auxiliares del ayuntamiento para unificar criterios, dar coherencia al seguimiento físico y presupuestal, evaluar resultados, proponer medidas correctivas y proporcionar la asesoría e

²⁰ cfr. Ley de Hacienda, coordinación fiscal del Estado y Código Fiscal Municipal.

información necesaria sobre el cumplimiento de los programas y actividades del gobierno municipal.

- b) Coordinación Externa: La coordinación hacia el exterior se manifiesta con diversas instancias: con las dependencias y organismos del gobierno estatal y federal, en cuanto al seguimiento y evaluación del cumplimiento de obras públicas municipales financiadas con recursos estatales o federales; y con la población, para atender las sugerencias y propuestas que presente la ciudadanía sobre la realización de obras o prestación de servicios o bien, en contra de aquellas acciones de servidores públicos que lesionen intereses colectivos. En resumen podemos decir que los municipios deben realizar las siguientes actividades:²¹ establecer y operar el sistema de control y evaluación municipal, fiscalizar el ejercicio de gasto público municipal; Aplicar las normas y criterios en materia de control, evaluación, auditorías e inspecciones; vigilar el que los recursos federales y estatales asignados a los municipios se apliquen de acuerdo a las leyes y normas convenidas; vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas; vigilar la eficiencia y la eficacia en la ejecución de las obras; realizar auditorías y evaluaciones e informar al ayuntamiento; participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente su declaración patrimonial; promover la participación de la ciudadanía en la supervisión y vigilancia de las acciones de gobierno; establecer un mecanismo de atención a consultas, quejas o denuncias que presente la población, cuando en el municipio no opere un órgano de control municipal, estas funciones pueden ser realizadas por el Síndico Municipal, o cualquier Regidor con el apoyo de los demás servidores públicos.

Después de haber analizado las generalidades de las finanzas públicas desde la administración pública municipal, específicamente al tema de las finanzas

²¹ Ley de ingreso municipal del Estado de Chiapas, 2005.

públicas, la gestión municipal y el control de gestión municipal, a continuación se hará mención de los criterios de evaluación para comprender los componentes y criterios que deberán tomarse para la evaluación de los gobiernos municipales y alcanzar los objetivos de la investigación.

3.- CRITERIOS DE EVALUACION E INDICADORES DE GESTIÓN PARA REALIZAR AUDITORIA INTEGRAL EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

La auditoría integral²² presupone la existencia de criterios de evaluación; es decir, de normas, principios, bases o puntos de referencia, contra las cuales comparar el desempeño de la administración de la entidad con respecto al cumplimiento de sus objetivos, su relación con el entorno y la realización de sus operaciones.

El auditor debe efectuar un estudio general de la entidad con el fin de conocer su marco jurídico, su operación, su estructura, sus recursos y sus sistemas de planeación e información, culminado con una evaluación preliminar sobre los diversos aspectos relacionados con el cumplimiento de su misión, visión, valores y objetivos.

Como resultado del estudio general el auditor debe identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que enfrenta la entidad, así como determinar preliminarmente los factores críticos de desempeño y los indicadores estratégicos correlativos, con lo cual podrá hacer una adecuada planeación de la auditoría.

3.1.- Definición y componentes de criterios de evaluación

Los criterios de evaluación se definen, según el boletín 7 de la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C., como "las normas o estándares contra las cuales se compara el desempeño de la administración de una entidad en el cumplimiento con sus objetivos, en la relación con su entorno y en el grado de economía, eficiencia y eficacia logrado en sus operaciones".

Para operacionalizar la determinación de normas o estándares, es necesario precisar los eventos a los que se les aplicaría, los cuales se conocen como "Factores críticos de éxito", en el cumplimiento de objetivos y de "atributos" cuando se trata del diseño u operación de productos y servicios.

²² Academia Mexicana de Auditoría Integral. Guía de procedimiento de auditoría al desempeño aplicables en la revisión de una entidad paraestatal desconcentrado.-Editorial dofiscal, editores, 2005.

Por otro lado, el cumplimiento de los estándares puede convertirse directamente en metas cuando su nivel de cumplimiento sea el mismo.

Para su mejor comprensión, a continuación se presentan definiciones y comentarios sobre dichos términos.

Los Factores críticos de éxito: Se refiere a los eventos que sirven para considerar que se ha tenido éxito en toda la entidad o bien en sus programas, proyectos o funciones. Generalmente se refieren a la eficacia²³ (logro de objetivos) y al impacto en los clientes o usuarios. Por ello, es importante haber investigado, mediante encuestas o sondeos, las necesidades y expectativas de los clientes, beneficiarios o usuarios, de los productos o servicios a proporcionar.

Cada factor crítico de éxito puede convertirse directamente en indicador cuando se deriva de los resultados alcanzados por la entidad, e indirectamente (vía revisión especial o vía encuestas), cuando se trata de criterios de evaluación vía diseño del producto o servicio (facilidad de manejo, de conservación, de mantenimiento, etc.) puede aplicarse a la obtención de los insumos y recursos utilizados (economía) así como a los procesos que generan los servicios proporcionados y su costo (eficiencia).

Una forma de validar los factores críticos de éxito es cuestionando: ¿Si pueden alcanzarse los objetivos sin cumplir con los factores críticos de éxito?

¿Si al cumplir con los factores críticos de éxito se pueden alcanzar los objetivos?

Otro de los conceptos que se manejan en los criterios de evaluación es el Atributo: Son las características esenciales del producto o servicio de más utilidad para nuestros clientes, expresados generalmente en cantidad, calidad, costo y tiempo, (deben ser los mínimos posibles). Es necesario que su definición sea lo más específica posible, que los usuarios del indicador tengan un entendimiento común.

Así como, los Estándares que Consisten en el valor (significación, importancia) de cada atributo de cumplimiento obligatorio y que sirve de base para su medición. Pueden tomar la forma, entre otros, de horas hombre,

²³ Ibid, pag.78

especificaciones de los productos y servicios y fechas límite para cada trabajo. Se requiere su especificación y cuantificación lo más clara y concisa posible, a efecto de que los usuarios del indicador tengan un entendimiento común.

Las fuentes más comunes para la determinación de los estándares son:

- Requerimientos de dependencias gubernamentales
- Prácticas de la industria
- Lineamientos de organizaciones o publicaciones profesionales
- Directivas de la administración
- Manuales e instructivos de operación
- Requerimientos del Departamento de Producción
- Especificaciones del producto
- Especificaciones de ejecución del equipo
- Requerimientos presupuestales
- Resultados históricos

Sin duda todas las empresas publicas²⁴ o privadas tienen Metas: que comprende lo que se quiere alcanzar en el corto plazo, en términos de productos o servicios puestos en el mercado a disposición del cliente (¿CUANTO?). Contienen una declaración explícita de niveles de actividad o estándares de productividad (EFICACIA), así como la economía con que se obtienen los recursos y a la eficiencia y calidad del proceso que da lugar a la obtención de dicho producto (¿COMO?). Deben ser alcanzables y retadoras.

Las metas se desprenden de los objetivos estratégicos, de tal manera que el cumplimiento de las primeras permita el de los segundos. Por lo tanto, es necesario vigilar que las que establecidas no maximicen las utilidades o beneficios a corto plazo en perjuicio de las de largo plazo, por ejemplo en el incremento de utilidades del ejercicio y el detrimento de aspectos como capacitación, investigación y desarrollo, mantenimiento y administración de riesgos.

Las metas están relacionadas con los atributos y las normas que permiten efectuar su medición y evaluar su cumplimiento. En su determinación deben

²⁴ Guillen López Tonattih.- Gobiernos Municipales en México, Entre modernización y tradición Política, editorial Porrúa, año 2005 México, D.F.

considerarse las mejores prácticas del medio para que mediante su adecuada utilización se logre la optimización del cumplimiento de los objetivos

La negociación de metas entre jefes y subordinados debe considerar la relación entre resultados a obtener y sus costos unitarios, que implican a su vez el obtener y utilizar de manera económica y eficiente los recursos.

Debe ser un compromiso cuyo cumplimiento dependa básicamente de la acción interna, aunque tienen que considerarse factores externos como el nivel de la actividad económica, cambios bruscos en la demanda, etc.

Es necesario tomar en cuenta situaciones extremas, como cuando un trámite normalmente se realiza en un día y en determinadas circunstancias puede durar hasta diez, en cuyo caso puede estimarse el porcentaje de eventos aceptables dentro del rango deseado o bien abrir una categoría (no deseable) para casos especiales debidamente especificados.

En resumen podemos decir que los criterios de evaluación en la auditoría integral se definen como las normas o estándares contra las cuales se compara el desempeño de la administración de la entidad en el cumplimiento con sus objetivos, en relación con su entorno y en el grado de economía, eficiencia y eficacia logrado en sus operaciones.

3.2.- Características de los criterios de evaluación.

Los criterios de evaluación²⁵ son de gran amplitud y varían de acuerdo con la naturaleza, características, tamaño y circunstancias de las entidades. En el alto nivel de la administración los criterios de evaluación son más amplios y genéricos, ya que están orientados a conocer el cumplimiento de objetivos generales y a lo que comúnmente se reconoce como un buen desempeño para cualquier entidad. En los niveles operativos son más concretos y se refiere a expectativas específicas de su desempeño.

²⁵ Academia Mexicana de Auditoría Integral. Guía de procedimiento de auditoría al desempeño aplicables en la revisión de una entidad paraestatal desconcentrado.-Editorial dofiscal, editores, 2005

Generalmente se considera como criterios de evaluación lo que son prácticas gerenciales aceptables; sin embargo, si bien deben ser lo suficientemente flexibles y específicos para permitir los estilos gerenciales y determinar desviaciones importantes con respecto a dichos criterios.

Derivado de lo anterior, se desprende que una de las características fundamentales de los criterios de evaluación consiste en que deben ser plenamente aplicables y congruentes con la naturaleza y circunstancias de la entidad que está siendo evaluada.

Otras características importantes que deben reunir son: relevancia, objetividad, comprensibilidad, confiabilidad, aceptabilidad, utilidad, y comparabilidad.

3.3.- Fuentes de los criterios de evaluación

En las entidades del sector público las fuentes específicas para establecer criterios de evaluación aplicables a dichas entidades son, por ejemplo, la propia Constitución Política, los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, el decreto de creación de la entidad, las leyes y reglamentos aplicables, la normatividad externa e interna específica y sus propios planes y programas, además, también podemos encontrarlos en lo que se considera en general como prácticas sanas de gestión gubernamental o principios de administración pública.

En el sector privado los criterios de evaluación pueden derivarse de la escritura constitutiva de la empresa en donde se consigna su objeto social, así como en sus declaraciones de misión, visión y valores; en su código de conducta; en sus planes estratégicos y operativos; en sus manuales de políticas, de organización y procedimientos; en sus convenios de adhesión a cámaras u organismos empresariales o instituciones que promueven la mejora continua o calidad total. En igual forma pueden encontrarse en lo que se considera sanas prácticas de negocios o en los también comúnmente conocidos como Factores Críticos de Éxito.

3.4.- Beneficios de los indicadores de gestión

Los indicadores de gestión son un firme apoyo para los criterios de evaluación, y que son medidas concretas de desempeño.

Toda entidad, sea del sector público o Privado, debe tener un sistema de medición para conocer su desempeño en el logro de sus fines y metas, ya que lo que no puede medirse no puede controlarse y por lo tanto no puede dirigirse. Un buen sistema de medición guía a la entidad hacia el logro de sus objetivos y el mejor aprovechamiento de sus recursos.

Los sistemas de medición del desempeño de una entidad comprenden una amplia y equilibrada variedad de indicadores de gestión²⁶, tanto operativos como financieros. De esta forma, por ejemplo en una empresa privada, debe medirse tanto la satisfacción de los clientes, la participación en el mercado, la competitividad de los precios y la calidad de los productos, así como la rentabilidad del capital, el rendimiento sobre las ventas, la solidez de la estructura financiera, la rotación del capital de trabajo, etc. Son muchos los enfoques sobre cómo debe ser un sistema de medición en una entidad, se concreta a señalar que el auditor integral debe identificar y evaluar el sistema que emplea la entidad auditada para medir su desempeño, determinando los indicadores de gestión que utilizará como apoyo de los criterios de evaluación. En el caso de que el sistema de medición de la entidad no sea de la suficiencia, calidad y profundidad requerida por el auditor integral, entonces deberá diseñar y calcular los indicadores de gestión indispensables para realizar su evaluación.

3.5.- Identificación y aplicación de los criterios de evaluación e indicadores de gestión.

Durante la primera fase de la Auditoría Integral, "Análisis general y diagnóstico", el auditor deberá identificar los criterios de evaluación y adquirir un

²⁶ Vera Smith Fernando. C.P y C.I.A. .- INDICADORES, Características, metodología y Utilización, editorial de la Academia Mexicana de Auditoría Integral A.C. año 2003, México, D.F.

conocimiento general del sistema de medición y de los indicadores de gestión básico empleados por la Entidad.

En la segunda fase, "Planeación específica" deberá establecerse los criterios de evaluación que se aplicarán durante las siguientes fases de la Auditoría Integral y los indicadores de gestión que serán utilizados.

Es importante señalar que los criterios de evaluación establecidos en la fase de Planeación específica, deben ser revisados y aceptados por quien solicita la Auditoría Integral, para establecer con claridad las bases sobre las cuales se hará la evaluación.

Durante toda la fase de "Ejecución" se aplicarán los criterios de evaluación Definidos, se calcularán e interpretarán los indicadores de gestión, así como en su caso, se harán las correcciones o complementos necesarios.

En la fase de "Informe" se reportarán las desviaciones detectadas derivadas de la aplicación de los criterios de evaluación definidos y se mostrarán los resultados comparativos obtenidos de los indicadores de gestión seleccionados. También en esta fase se sugerirán adiciones, ampliaciones o correcciones a los criterios de valuación y a los indicadores de gestión.

Finalmente, en la última fase de la Auditoría Integral, "Diseño, Implantación y Evaluación", se vigilará que se dé efecto a la implementación de las sugerencias aceptadas por la Entidad en materia de criterios e indicadores y en conjunto sobre su sistema de medición del desempeño.

3.6.- Elaboración y establecimiento de indicadores de gestión

Es importante que todas las entidades públicas o privadas deben de elaborar sus propios indicadores de gestión que les pueda servir de base para: Sistemas de autoevaluación del desempeño, pagos de productividad (utilización de indicadores en programas de incentivos) y Planeación de ciclos subsecuentes.

3.6.1. Concepto de Indicador

Existen numerosas definiciones sobre lo que es un indicador, aunque todos entendemos su significado general en forma empírica. Algunas de las definiciones son:

La Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) lo define, "Un valor numérico que provee una medida para ponderar el desempeño cuantitativo y/o cualitativo de un sistema,"

También la Reforma al Sistema Presupuestal (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México): lo define que "Son los parámetros que integran al sistema de medición para evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos, que dan respuesta a la misión de una institución a través de los resultados alcanzados."

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública, México: lo define como "El instrumento cuya aplicación nos muestra la tendencia, y la desviación de una actividad sujeta a influencias internas y externas con respecto a una unidad de medida convencional".

"Los indicadores son relaciones cuantitativa entre dos entidades que corresponden a un mismo fenómeno o fenómenos diferentes, que por sí solos no son relevantes, adquieren importancia cuando se le compara con otros de la misma naturaleza, correspondientes a periodos anteriores o con otros indicadores preestablecidos que se consideren adecuados, de tal forma que se pueda determinar la calidad de las acciones emprendidas."²⁷

Derivado de las anteriores definiciones, puede concluirse que un indicador es "un instrumento de medición de variables representadas por cifras que señala aspectos significativos de un fenómeno". En las entidades tanto públicas como privadas, el indicador está relacionado con la estructura, proceso, resultado e

²⁷ Cesar Bojórquez León.- Desarrollo de sistemas de Información y Elaboración de Indicadores Financieros Locales.- Editado por el Instituto para el desarrollo técnico de las Haciendas Públicas. 2001, Guadalajara Jalisco México.

impacto de sus acciones y representa el mecanismo idóneo para que a través de su medición se vigile su adecuada administración.

El indicador se representa a través de diversas opciones tales como:

- Porcentajes
- Promedios
- Razones a una fecha o por un periodo
- Tendencias
- Aumentos o disminuciones
- Combinación de las anteriores

Adicionalmente a las anteriores opciones y con el propósito de impactar visualmente, se utilizan medios tales como:

- Barras
- Pasteles
- Figuras tridimensionales
- Gráficas

Para optimizar su utilización requiere determinarse con la misma mecánica el indicador del objetivo (meta) y el del resultado de la gestión (desempeño o impacto) para que de su comparación resulte la variación entre lo planeado y lo ejecutado. De no llevarse a cabo esta comparación u otra similar (competencia - otras unidades o terceros- historia, promedio, etc.) no permitiría el análisis de variaciones y consecuentemente imposibilitaría la función de control.

Para que los indicadores apoyen en el logro de los objetivos de la entidad se requiere, por lo menos:

- Que se establezcan estándares e indicadores de los resultados esperados (metas).
- Que se relacionen adecuadamente con las metas y objetivos.
- Que se enmarquen en el proceso de medición y control, es decir, que se cubran todas las etapas del "Proceso de Control"
- Sistema de medición es decir los "Criterios de evaluación"
- Medición de resultados y comparación con objetivos
- Análisis de causas de variaciones

- Identificación y evaluación de opciones
- Toma de decisiones y acción correctiva
- Seguimiento, evaluación y retroalimentación

3.6.2.- Contenido de cada indicador.

El contenido de cada indicador debe definirse en forma estandarizada, a efecto de que la información que genere sea entendible por todos los usuarios. Los datos básicos que debe comprender son once puntos mismos que a continuación se describe:

1. Nombre del indicador. Nombre con el que se conoce al indicador, el cual además de ser único, debe ser breve, Aclarar por sí solo su contenido, relacionarse con la fórmula de obtención del dato, de tal forma que sea uniforme en distintos departamentos o periodos y evitar el uso de siglas o títulos faltos de claridad.

2. Código. Abreviatura para identificar el indicador, principalmente cuando se genera mediante sistemas de cómputo.

3. Fecha de creación del indicador y de actualización (aspecto actualizado)

4. Atributo. Características del producto o servicio que nos interesa medir. Deben evitarse conceptos genéricos como calidad o excelencia; es preferible específicos como oportunidad, cortesía, sencillez, puntualidad, etc.

Objetivos a alcanzar (productos o servicios a proporcionar, utilidad a obtener, etc.) y aspecto a controlar (aprovechamiento de recursos, atención de quejas, etc.)

5. Fórmula de cálculo. Descripción del significado de cada indicador, así como su forma de determinación: Cantidad de eventos de interés que se espera cumplirán.

Indicador de la meta = con el estándar población (objetivo) en la cual se presenta el evento de interés.

Cantidad de eventos de interés que cumplieron con el estándar

Indicador de resultado = $\frac{\text{Cantidad de eventos de interés que cumplieron con el estándar}}{\text{Población (objetivo) en la cual se presenta el evento de interés}}$

En el indicador²⁸ de la meta debe establecerse un rango de operación aceptable. Por ejemplo, en la capacidad de la planta, equipo, etc., no conviene estar en su máximo de capacidad por las contingencias que se pudieran presentar, ni en un mínimo que haga ineficiente la utilización de los recursos.

Debe describirse, siempre que sea necesario, la mecánica de determinación de los elementos de la fórmula, tanto en el numerador como en el denominador; por ejemplo, el indicador de "inventario de facilidades" no debe tomarse directamente del registro con tal denominación, sino que deben deducirse las órdenes pendientes y las liquidadas pendientes de liberar facilidades y adicionar las pendientes con facilidades ya asignadas.

Cuando los conceptos utilizados en el indicador puedan tener distintas interpretaciones o no entenderse, conviene especificar el significado y/o sentido con que se utilizan dichos conceptos. Al respecto, es preferible que la definición se exprese en forma operacional, es decir, a través de enunciar los elementos que permiten su identificación y diferenciación de conceptos similares.

Debe especificarse:

- Qué o quiénes se incluyen o excluyen (tipos de clientes, instalaciones, etc.)
- Periodo y/o fecha de corte de las operaciones o de la fuente de la información presentada y Equipo utilizado para medir.

6. Unidad de medida.- Puede ser en:

- Importe (Moneda Nacional, Dólares, miles, millones, etc.)
- Porcentaje del total de la población o del segmento analizado
- Kilómetros, millas, hectáreas, etc.
- Días, semanas
- Veces en que se da una relación
- Kilogramos, libras
- Otros

²⁸ Vera Smith Fernández. C.P y C.I.A. .- INDICADORES, Características, metodología y Utilización, editorial de la Academia Mexicana de Auditoría Integral A.C. año 2003, México, D.F.

Cuando se utilizan distintas unidades de medida en la presentación de un conjunto de indicadores, debe señalarse la utilizada en cada caso en una columna especial o en el propio indicador, a efecto de que sea más fácilmente entendible.

Asimismo, sólo debe utilizarse un decimal en los indicadores, ya que los adicionales sólo dificultan su entendimiento y no aportan ninguna información relevante. Una solución cuando el evento a controlar es muy pequeño es presentar los resultados por cada 1,000, 10,000, etc.

7. Responsable y usuarios

- De la captura y emisión
- De la operación
- Usuarios del indicador (clientes)

8. Forma y alcance de la agregación

Puede ser, entre otros:

- **Geográfico:** Oficina. Distrito. Población, Estado, País, Corporación
- **Jerárquico:** Departamento, Gerencia, Subdirección, Dirección, Corporación, Ingresos y costos, Producto.
- **Línea de productos :** División , Corporación ,
- **Costo Unitario:** Procesos, Elementos del costo, Planta, División, Corporación.

En todo caso, es importante indicar el nivel mínimo y máximo de desagregación y agregación respectivamente.

9. Fuentes de información y mecánica de captura

Documento, registro, sistema y unidad administrativa o institución de donde se obtiene la información. Puede presentar las variantes siguientes:

- Registros o reportes internos
- Registros o reportes externos (fuentes secundarias)
- Mediciones específicas (inventarios, producción, etc.)
- Encuestas (sondeos de opinión)
- El modo de captura, es decir, la forma de determinar el indicador, debe ser única y no cambiar por ningún motivo

10. Periodicidad de emisión

Puede ser:

- Diario
- Semanal
- Quincenal
- Mensual
- Bimestral
- Anual

Además debe establecerse la fecha de emisión del indicador.

11. Significado de las variaciones y acciones a tomar

Comprende principalmente los aspectos siguientes:

Significado de las variaciones. Anticipar los posibles significados tanto en exceso como en defecto.

Evaluación de operaciones. Identificar el puesto y nombre del responsable.

Algunas de las opciones por incumplimiento de la meta podrían ser:

Aumento de:

- Capacitación
- Supervisión
- Recursos (equipo, materiales, personal)
- Reasignación de recursos (materiales, humanos, financieros, etc.)
- Modificación de metas
- Toma de decisiones. Identificar el puesto y nombre del responsable

Es necesario entender todo el proceso para determinar los objetivos y sus indicadores en todos los niveles, así como para establecer el sistema de medición, obtener los resultados y analizar las causas de variaciones. Esto implica el adecuado conocimiento de:

- La misión y visión de la entidad
- Las fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas
- Las estrategias, programas, proyectos, procesos y funciones, en cuanto a su congruencia con los objetivos y con los recursos asignados, tanto en los

niveles verticales (superiores e inferiores) como en los horizontales (laterales)

- Factibilidad de logro
- Costo-beneficio

La relación que existe entre las acciones de la entidad y la satisfacción de los requerimientos de los factores de quienes depende su supervivencia y desarrollo, a saber:

- Clientes o beneficiarios
- Accionistas o dueños
- Gobierno
- Proveedores
- Personal
- Comunidad (incluye medio ambiente)

Las características del proceso de determinación de los indicadores, tales como su fórmula, significado, responsable, fechas de emisión, etc.

Para la elaboración de los indicadores de objetivos (metas) se requiere del entendimiento y aplicación del proceso, en forma desagregada, como sigue:

Objetivos estratégicos. Se determinan a partir de la misión y visión de la entidad, con las que deben ser congruentes. De tratarse de entidades que forman parte de un conjunto más amplio, la misión y la visión deben desprenderse, en el sector privado, de las de la corporación y, en el sector público, de los objetivos del estado y de los planes nacionales de desarrollo.

Posteriormente, deben establecerse los criterios de evaluación, los cuales se traducen en factores críticos de éxito para, con base en ellos, establecer los indicadores de los objetivos estratégicos.

Objetivos de programas y proyectos. Derivan de la desagregación de los; objetivos estratégicos; A continuación deben determinarse los correspondientes factores críticos de éxito para, con base en ellos, elaborar los indicadores de los programas y proyectos.

Objetivos de procesos y funciones. Se determinan con base tanto en los objetivos estratégicos como en los de los programas y proyectos y deben ser

congruentes con los indicadores correspondientes. Dichos objetivos son, a su vez, la base para determinar los factores críticos de éxito.

Cada uno de los factores críticos de éxito, consecuentemente los indicadores correspondientes, deben referirse al cumplimiento de objetivos y no al de actividades que se hayan diseñado para tal propósito (medios) que pueden o no contribuir al logro de los objetivos. Estos últimos, sin embargo, pueden considerarse como resultados intermedios que deben tener indicadores de eficacia (cumplimiento de tareas) y de su costo (eficiencia).

Situaciones como la planteada en el párrafo anterior se presentan con frecuencia, principalmente cuando se trata de objetivos como el de mejorar la productividad a través de la capacitación, en donde el tipo, la calidad y la cantidad de la capacitación no sean los adecuados para lograr el propósito establecido y, en tal caso, haya que reconsiderar las estrategias (como el pago de incentivos) para lograr el objetivo.

En resumen podemos decir que todo el proceso de planeación debe ser coherente, de tal manera que las acciones representadas por los programas y estrategias permitan el cumplimiento de los objetivos estratégicos y éstos a su vez de la visión y misión de la entidad.

3.7.- Metodología para la elaboración de indicadores de gestión en el sector público.

Dada la amplitud de necesidades que deben ser atendidas por el Gobierno y, en consecuencia, la diversidad de dependencias y entidades públicas, resulta indispensable que para cada una de las mismas se formulen sus indicadores de gestión específicos²⁹. Por ello, se incluye en este trabajo de investigación una Metodología para la elaboración de indicadores de gestión en el sector público y una lista limitada y ejemplificada de algunos de éstos. En este ámbito está ampliamente difundida la necesidad de contar con indicadores, por lo que es muy

²⁹ Cesar Bojórquez León.- Desarrollo de sistemas de Información y Elaboración de Indicadores Financieros Locales.- Editado por el Instituto para el desarrollo técnico de las Haciendas Públicas. 2001, Guadalajara Jalisco México

factible el encontrar que casi todas las dependencias y entidades estén aplicándolos, lo cual permite su comparación histórica o con entidades similares.

3.7.1.- Ejemplificación metodológica para la elaboración de indicadores de gestión en el sector público

Un indicador contiene información que señala aspectos significativos de la gestión de un programa, mostrando si las acciones van en el sentido deseado conforme a los objetivos esperados. Los indicadores de gestión expresan lo adecuado o inadecuado de las acciones emprendidas en los programas y permiten saber si existen oportunidades que favorezcan la realización de los programas o que coadyuven para avanzar más allá de las previsiones registradas en los programas operativos de trabajo.

Los indicadores de gestión facilitan la evaluación de la administración pública, permitiendo identificar el grado de avance en el cumplimiento de las metas de cada una de las entidades y organismos, así como el adecuado ejercicio de las partidas presupuestales.

Para la formulación de los indicadores se parte del reconocimiento de los programas gubernamentales y de las atribuciones de cada una de las dependencias o entidades del gobierno.

La base de construcción de los indicadores serán los objetivos y las metas de cada una de las entidades u organismos gubernamentales.

Para ello es necesario analizar el conjunto total de metas correspondientes a cada dependencia o entidad estableciendo cuáles son las más relevantes que les permitan alcanzar los objetivos.

De acuerdo con lo anterior, no sólo bastará seleccionar las metas más importantes para poder darles seguimiento; también será importante analizar los procesos y pasos mediante los cuales se obtienen las metas seleccionadas.

PASOS A SEGUIR EN LA IDENTIFICACION Y CONSTRUCCION DE INDICADORES³⁰

1. Identificación de atribuciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública y otras leyes, reglamentos y disposiciones aplicables.
2. Jerarquización de Programas.
3. Identificación de los objetivos específicos de cada programa.
4. Identificación de presupuesto asignado y presupuesto ejercido.
5. Identificación de metas representativas de cada programa.
6. Alineación del programa sujeto a evaluación en relación al Plan Nacional de Desarrollo.
7. Identificación de la población, servicios y productos que resultan o son objetivo del programa.

Para la identificación y construcción de indicadores se requiere identificar el tipo de evaluación o nivel de profundidad al que estará sujeto el programa:

- Cualitativa
- Cuantitativa
- Impacto económico y político
- Impacto social Integral

Existen cuatro componentes de un sistema de medición de rendimiento que son: Indicadores de rendimiento, normas de rendimiento, recolección de datos del rendimiento real y por ultimo el de comparación y evaluación, mismos que a continuación se describen.

1. Indicadores de rendimiento

Son aquellos factores cualitativos y cuantitativos que proporcionan a la administración y al auditor un indicio sobre el grado de eficiencia y efectividad de la ejecución de las operaciones. Pueden ser expresados en montos de dinero o en medidas estadísticas.

³⁰ Vera Smith Fernández. C.P y C.I.A. - INDICADORES, Características, metodología y Utilización, editorial de la Academia Mexicana de Auditoría Integral A.C. año 2003, México, D.F.

2. Normas de rendimiento

Son niveles de rendimiento deseados o esperados, generalmente expresados en términos cuantitativos y relacionados con los indicadores de rendimiento seleccionados.

3. Recolección de datos del rendimiento real

Es el proceso de acumular o recolectar datos financieros o estadísticos con los indicadores de rendimiento. Miden la magnitud de lo que le fue logrado. Los datos base pueden ser el producto de una recolección continua de datos o de una acumulación periódica.

4. Comparación y evaluación

Es el proceso de relacionar lo real con lo planeado para identificar las desviaciones (favorables o no) de las normas de rendimiento. Esta comparación y evaluación proporciona evidencias sobre si las operaciones son ejecutadas de una manera económica, eficiente y efectiva.

También podemos mencionar tres tipos de indicadores de rendimiento que son indicador de volumen de trabajo, indicador de economía y eficiencia por ultimo el indicador de efectividad describiéndolo a continuación:

1.- Indicadores de volumen de trabajo

Miden la cantidad de los servicios provistos o del trabajo efectuado. Ejemplos son el número de artículos producidos, de datos procesados, de cartas mecanografiadas, de licencias emitidas, de alumnos preparados o de población servida. Estas medidas proveen una descripción de una actividad, pero en sí mismas no nos dicen mucho sobre si la entidad o actividad está utilizando sus recursos para alcanzar sus metas. Frecuentemente son fáciles de obtener y debido a su disponibilidad a menudo son utilizados por los administradores como sustitutos de otros tipos de información más útil.

2.- Indicadores de economía y eficiencia

Relacionan los volúmenes de trabajo con los recursos. Como ejemplos se incluyen los siguientes: El número de licencias emitidas por el empleado, el costo de educación por el alumno o el uso de energía por metro cuadrado de espacio. Estos indicadores típicamente son más útiles a la administración que los de

volumen de trabajo, porque hacen hincapié en las oportunidades para producir los mismos servicios a menor costo o producir servicios por el mismo costo.

3.- Indicadores de efectividad

Miden que la actividad esté logrando sus metas. Son orientados hacia los resultados y no hacia los costos. Si bien es natural presumir que las entidades desearían conocer si se logran los objetivos y metas, estas medidas son más difíciles de desarrollar y generalmente son las menos disponibles de los tres tipos. Complementando los ejemplos anteriores, las medidas de efectividad deberían incluir las determinaciones sobre si: la emisión de licencias para restaurantes mejoró la sanidad, los alumnos alcanzaron el nivel deseado de educación, o el sistema de control del medio ambiente de una entidad redujo la contaminación de un río.

3.7.2.- Lista ejemplificativa de indicadores de gestión en entidades del sector público

- Porcentaje de cobertura de la población objetivo.
- Grado de satisfacción de las necesidades de la población atendida.
- Nivel de cumplimiento de cada una de las metas establecidas para los programas y proyectos.
- Nivel de costos por programas, proyectos, procesos, servicios.
- Beneficio social/costo fiscal.
- Grado de participación ciudadana en el logro de las metas.
- Presupuesto ejercido/presupuesto autorizado.
- Gasto corriente/inversión.
- Costo de personal/cantidad de personal.
- Población atendida/cantidad de personal.
- Acciones realizadas/acciones programadas.

En el sector salud:

- Índice de mortalidad general.
- Índice de mortalidad por niveles de edad.

- Índice de mortalidad por tipo de enfermedad.
- Población objetivo/cantidad de consultas.
- Cobertura de vacunas.
- Incidencia de enfermedades.
- Población objetivo/cantidad de camas hospital.
- Promedio diario de consultas por médico.
- Porcentaje de ocupación hospitalaria.
- Promedio de días estancia.
- Promedio de consultas de urgencia.
- Promedio de operaciones/quirófano.
- Índice de quejas.
- Índice de esperanza de vida.

En el sector educativo:

- Porcentaje de cobertura.
- Índice de deserción.
- Índice de repitencia.
- Índice de escolaridad a diferentes niveles.
- Alumnos por curso.
- Relación alumnos/maestros.
- Horas alumnos
- Horas maestro.
- Costo capacitación/maestro.
- Costo/hora de clases.
- Alumnos/aulas.
- Índice de eficiencia terminal.
- Costos de investigación/alumno.
- Personal administrativo/personal docente.
- Costo administrativo/costo operativo.

Dado que este proyecto es parte de un conjunto de esfuerzos para impulsar un proceso de mejora en la gestión de los gobiernos municipales del estado de Chiapas, cabe decir que queda una series de retos por abordar.

Después de describir algunos componentes, criterios e indicadores del sector público a continuación se desarrollo el siguiente capitulo de esta tesis que se refiere al marco teórico referencial, para alcanzar con los objetivos planteados en esta investigación y elaborar la propuesta final de este trabajo de tesis.

4.- MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

4.1.- Municipios del Estado de Chiapas como contexto de la investigación

El estado de Chiapas se localiza al sureste de la República Mexicana, entre sus coordenadas geográficas extremas que son los paralelos 14° 32' y 17° 59' de latitud norte y los meridianos 90° 22' y 94° 15' de longitud oeste, contando con una superficie de 75,634.4 kilómetros cuadrados, que representa el 3.8 % del territorio nacional, lo que se ubica como el octavo estado más grande del país.

El estado de Chiapas colinda al norte con el estado de Tabasco; al oeste con los estados de Oaxaca y Veracruz; al sur con el Océano Pacífico; y al este con la República de Guatemala.

4.1.1. Antecedentes históricos:

Los doce Distritos Electorales Federales se encuentran divididos en 1,929 secciones, las que a su vez se subdividen por su naturaleza en 643 urbanas y 1,111 rurales y 175 mixtas.

Hablamos de la Administración Pública Municipal como un concepto muy familiar, pero a la vez trascendental; ya que ha tenido que atravesar diversos hechos, para llegar hasta nuestros días siendo un tema de fiscalización, el cual cuenta con importantes antecedentes para la función de esta.

4.1.2. Clasificación municipal bajo un enfoque geográfico.

La división del territorio estatal, conformada bajo un enfoque geográfico, económico y político, que permite identificar la aplicación del gasto bajo los mismos esquemas.

A continuación se presenta la clasificación municipal, conforme al Acuerdo por el que se Asignan a los Municipios las Claves para los Sistemas Contables y Presupuestarios y del Gasto en la Administración Pública, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas número 012 de fecha 15 de Marzo de

2000, y en la Ley Orgánica del municipio de Chiapas. Capítulo II, los municipios del estado, artículo 11.- El Estado de Chiapas, está constituido por los siguientes municipios:

001 Acacoyagua	048 Juárez	096 Tila
002 Acala	049 Larrainzar	097 Tonalá
003 Acapetahua	050 Libertad, La	098 Totolapa
004 Altamirano	051 Mapastepec	099 Trinitaria, La
005 Amatán	052 Margaritas, Las	100 Tumbalá
006 Amatenango de la Frontera	053 Mazapa de Madero	101 Tuxtla Gutiérrez
007 Amatenango del Valle	054 Mazatán	102 Tuxtla Chico
008 Angel Albino Corzo	055 Metapa	103 Tuzantán
009 Arriaga	056 Mitontic	104 Tzimol
010 Bejucal de Ocampo	057 Motozintla	105 Unión Juárez
011 Bella Vista	058 Nicolás Ruiz	106 Venustiano Carranza
012 Berriozabal	059 Ocosingo	107 Villa Corzo
013 Bochil	060 Ocoatepec	108 Villaflores
014 Bosque, El	061 Ocozacoautla de Espinosa	109 Yajalón
015 Cacahoatán	062 Ostuacán	110 San Lucas
016 Catazajá	063 Osumacinta	111 Zinacantán
017 Cintalapa	064 Oxchuc	112 San Juan Cancuc
018 Coapilla	065 Palenque	113 Aldama
019 Comitán de Domínguez	066 Pantelhó	114 Benemérito de las Américas
020 Concordia, La	067 Pantepec	115 Maravilla Tenejapa
021 Copainalá	068 Pichucalco	116 Marques de Comillas
022 Chalchihuitán	069 Pijijiapan	117 Montecristo de Guerrero
023 Chamula	070 Porvenir, El	118 San Andrés Duraznal
024 Chanal	071 Villa Comaltitlán	
025 Chapultenango	072 Pueblo Nuevo Solistahuacán	
026 Chenalhó	073 Rayón	
027 Chiapa de Corzo	074 Reforma	
028 Chiapilla	075 Rosas, Las	
029 Chicoasén	076 Sabanilla	
030 Chicomuselo	077 Salto de Agua	
031 Chilón	078 San Cristóbal de las Casas	
032 Escuintla	079 San Fernando	
033 Francisco León	080 Siltepec	
034 Frontera Comalapa	081 Simojovel	
035 Frontera Hidalgo	082 Sitalá	
036 Grandeza, La	083 Socoltenango	
037 Huehuetán	084 Solosuchiapa	
038 Huixtán	085 Soyaló	
039 Huitiupán	086 Suchiapa	
040 Huixtla	087 Suchiate	
041 Independencia, La	088 Sunuapa	
042 Ixhuatán	089 Tapachula	
043 Ixtacomitán	090 Tapalapa	
044 Ixtapa	091 Tapilula	
045 Ixtapangajoya	092 Tecpatán	
046 Jiquipilas	093 Tenejapa	
047 Jitotol	094 Teopisca	

5.- METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

En este capítulo se describe la metodología utilizada para la investigación de campo así como también los métodos y las herramientas seleccionados y empleados para la misma. El objetivo de la investigación de campo fue analizar la forma de presentar un modelo integral de evaluación de las gestiones municipales para los 118 municipios que pueda servir de guía para las próximas auditorías.

5.1. Tipo de Estudio.

En este estudio se utilizó el método cualitativo, (Estudio de Caso) enfoque de investigación seleccionado para recabar la información necesaria que, alineada al objetivo del estudio sea útil en la generación del producto final y en la obtención de las conclusiones de esta investigación.

La investigación cualitativa consta de un conjunto de técnicas que buscan describir, decodificar y traducir el significado, de ciertos fenómenos que ocurren en el mundo social; consecuentemente el tipo de preguntas que buscan contestar como producto de la investigación son: cómo, por qué, para qué, de qué manera, quién (es), cómo se relacionan, cómo interactúan, etc. (Marcos, 1997).

Existen cinco técnicas para llevar a cabo una investigación cualitativa, estos son: el estudio de caso, las entrevistas individuales o grupales, la observación, el análisis de documentos o contenido y los casos documentados bibliográficamente (Marcos, 1997; Ruiz, 1999).

Así pues el estudio de caso, será el método utilizado para articular el modelo de evaluación de la gestión municipal que se propone, a través de criterios e indicadores de gestión.

También puede decirse que es un estudio exploratorio y descriptivo: es exploratorio, por que es un tema poco estudiado, es decir es incipiente el material bibliográfico en las bibliotecas de la localidad; es descriptivo, por que describirá situaciones de cómo se manifiestan determinados fenómenos de la realidad, por que se busca especificar las propiedades y características así como los perfiles importantes de personas, grupos, comunidades de los municipios del estado de

Chiapas. Asimismo, es una investigación aplicada y de indagación, por que se uso los conocimientos y técnica vigente del método científico con el fin práctico de dar soluciones a problemas específicos y predeterminados de la gestión municipal.

5.2.- Instrumentos de investigación

Los instrumentos de investigación utilizados fueron la entrevista, la Encuesta y la observación.

5.2.1 La Entrevista como instrumento para la recopilación de la información.

"La entrevista es un método de investigación mediante el cual el investigador se pone en contacto directo con los sujetos que va a investigar y tiene la posibilidad de discutir con ellos sobre el tema en cuestión". (Marcos, 1997). Es por eso que diferentes autores lo consideran como uno de los mejores métodos para recolección de datos cualitativos, aunque mencionan que suelen minimizar la complejidad.

Las entrevistas pueden ser de diferentes tipos: a) estructuradas, en las que se sigue una guía de preguntas abiertas específicas, b) semiestructuradas, donde el entrevistador pregunta al entrevistado su opinión sobre una serie de ideas generales referentes al tema de estudio, c) una charla, donde el entrevistado y entrevistador conversan ampliamente sobre el tema en cuestión y sobre las ideas específicas que salgan durante la plática.

Para efectos de la presente investigación se hace uso de entrevistas individuales estructuradas aplicadas tanto a los presidentes municipales de cada ayuntamiento como al personal operativo que integra a la misma. Cabe señalar que se aplicó el mismo formato de preguntas con temáticas diferentes, relacionadas directamente con los factores a investigar.

Así pues el estudio de caso, el método utilizado para articular el modelo de integración de la propuesta, siendo este y lo que se explican a continuación el método y las técnicas más apropiadas debido al tipo de requerimiento de datos, a la estructura y características de los municipios así como el tipo de investigación.

Adicionalmente se utilizaron las Entrevistas tipo estructuradas y la Observación, los cuales se describen en los apartados siguientes.

5.2.2.- La encuesta

Para recabar la información se utilizó un cuestionario de 23 ítems, con el fin de conocer como ha sido la gestión administrativa municipal, según se detalla.

CUESTIONARIO PARA FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHIAPAS. FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION, CAMPUS I

El presente cuestionario tiene como propósito conocer el desarrollo de la gestión de su municipio, para medir la eficiencia y eficacia de su administración.

Por favor Marque con una "X" o subraye la respuesta correcta a la pregunta que mida el grado o porcentaje de la actividad municipal en el que se encuentra en estos momentos.

1. ¿Tiene el municipio los planes de desarrollo como lo establecen las normas jurídicas correspondientes?
 - a) Plan de desarrollo municipal.
 - b) Plan de desarrollo urbano municipal.
 - c) La ley de ingreso incluye todas las fuentes de financiamiento.
 - d) El presupuesto de egresos contempla todos los ingresos, cumpliendo con el equilibrio presupuestal.

2. ¿El municipio tiene implementados indicadores de evaluación de los programas, que miden y señalan los siguientes?
 - a) Indicadores que miden la proporción del gasto por tipo de apoyo.
 - b) Indicadores que señalan el número de proyectos por tipo de apoyo.
 - c) Indicador que señala el número de empleos generados por tipo de apoyo.

- d) Indicadores que señala el porcentaje de cobertura de la población atendida por programa.
 - e) Indicadores que señalan el porcentaje de cobertura de localidades atendida por programa.
 - f) Indicador que señala el número de consejos constituidos.
 - g) Indicador que señala el porcentaje de comunidades participantes en reuniones.
 - h) Indicador que señala el porcentaje de mujeres atendidas.
3. ¿En que medida el municipio invirtió recursos en los rubros: disponibilidad o mejora de vivienda, mejoramiento del nivel educativo, disponibilidad de electricidad en viviendas, construcción o mejora del sistema de drenaje y mejoramiento directo al ingreso de las familias del Índice de Rezago Estatal?
- a) Más del 75%.
 - b) Del 50 – 74.9%.
 - c) Del 25 – 49.9%.
 - d) Menos del 25% o no informaron.
4. ¿En que medida el municipio ha promovido la integración de los consejos de participación ciudadana?
- a) Más del 80%.
 - b) Del 60 – 79.9%.
 - c) Del 40 – 59.9%.
 - d) Del 20 – 39.9%.
 - e) Menos del 20% de sus comunidades.
5. ¿En que porcentaje el municipio entregó fotocopias de los expedientes técnicos de obra a los consejos de participación ciudadana?
- a) El 100%.
 - b) Del 70 – 99.9%.
 - c) Del 40 – 69.9%.
 - d) Del 20 – 39.9%.

- e) Menos del 20% de los consejos de participación ciudadana.
6. ¿El municipio aplicó debidamente o no los productos financieros del fondo III y IV del ramo 33?
- a) Solo los productos financieros del fondo III y IV.
 - b) Solo los productos financieros de un solo fondo.
 - c) No se aplicaron los productos financieros de los fondos III y IV.
7. ¿En que medida el municipio ejerció correctamente los recursos del fondo III del ramo 33?
- a) El 100% de los recursos del fondo tres con expedientes técnicos validados en el COPLADEM.
 - b) Del 80 al 99.9% con expedientes técnicos validados por el COPLADEM.
 - c) Menos del 80% de los recursos del fondo III o incurrieron en adquisiciones de bienes de lujo o superfluos o que carezcan de expediente técnicos.
8. ¿En que medida el municipio aplicó los recursos del fondo IV del ramo 33 con expedientes técnicos validados en el COPLADEM?
- a) El 100% de los recursos.
 - b) El 80 – 99.9%.
 - c) Menos del 80%.
9. ¿En que medida el municipio dio cumplimiento de las recomendaciones presupuestarias para asignar recursos al PIM?
- a) 20% o más.
 - b) Del 15 – 19.9%.
 - c) Del 10 – 14.9%.
 - d) Del 5 – 9.9%.
 - e) Del 1 – 4.9%.
 - f) Menos del 1%.

10. ¿En que porcentaje el municipio asigno recursos al DIF o IDH del gasto corriente del fondo general de participaciones?
- a) Del 12% o más.
 - b) Del 10 – 11.9.
 - c) Del 8 - 9.9%.
 - d) Del 6 al 9.9%.
 - e) Del 4 – 5.9%.
 - f) Menos del 4%.
11. ¿El municipio dio cumplimiento sobre el tres por ciento en gastos indirectos de obra que aplica del ramo 33?
- a) Hasta el 3%.
 - b) Más del 3%.
12. ¿En que porcentaje el municipio aplicó recursos del fondo III a obras de localidades fuera de la cabecera municipal?
- a) Más del 70%.
 - b) Del 40 – 69.9%.
 - c) Del 10 – 39.9%.
 - d) Menos del 10%.
13. ¿Cuenta el municipio con reglamentos para normar los servicios públicos que le corresponde administrar? Señale cuales:
- a) Agua potable, drenaje y alcantarillado.
 - b) Tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
 - c) Alumbrado público.
 - d) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
 - e) Mercados y centrales de abasto.
 - f) Panteones.
 - g) Rastro.
 - h) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
 - i) Transito.

j) Seguridad pública y policía preventiva municipal.

14. ¿Cuenta el municipio con reglamentos para normar los servicios públicos que legalmente le corresponde administrar?

- a) Reglamento para el uso del suelo.
- b) Reglamento de regularización de la tenencia de la tierra.
- c) Reglamento sobre justicia administrativa en materia de faltas de policía y buen gobierno.
- d) Reglamento de construcción.
- e) Reglamento de servicios médicos.
- f) Reglamento municipal de protección civil.
- g) Reglamento para la venta y consumo de bebidas alcohólicas.
- h) Reglamento para el ejercicio del comercio ambulante.
- i) Reglamento de diversiones y espectáculos públicos.
- j) Reglamento de ferias.
- k) Reglamento del archivo municipal.
- l) Reglamento de anuncios de publicidad.
- m) Reglamento para la poda, desrame y derribo de árboles en la zona urbana.
- n) Reglamento de nomenclatura para la vía pública y bienes del dominio público del municipio.
- o) Reglamento para la protección y control de la fauna doméstica.
- p) Reglamento municipal de sanidad.
- q) Reglamento para el control y vigilancia de aparatos electrónicos de videojuegos.
- r) Reglamento para el control y vigilancia de la prostitución.
- s) Reglamento de salud en materia de sustancia inhalables.
- t) Reglamento para los comités de barrios, colonias y fraccionamientos.

15. ¿Cuenta el municipio con normas que regulan su funcionamiento, cuales?

- a) Reglamento de funcionamiento del cuerpo edilicio.
- b) Reglamento interno del H. Ayuntamiento Constitucional.
- c) Reglamento interno para los trabajadores al servicio del Ayuntamiento.

- d) Reglamento interno del DIF o IDH.
- e) Reglamento interno del comité de contratación de la obra pública municipal.
- f) Reglamento interno del comité de adquisiciones, contratación de servicios y arrendamientos de bienes muebles e inmuebles.
- g) Reglamento interno del comité de validación de expedientes técnicos de obras y/o acciones de ejecutarse.
- h) Reglamento interno de la policía auxiliar.
- i) Reglamento interno para el uso y control de vehículos del municipio.
- j) Reglamento interno de protocolo y relaciones.

16. ¿En que porcentaje el municipio recaudó de ingresos respecto al total de recursos recibidos del Fondo General de participaciones?

- a) Más del 25%.
- b) Del 15 al 24.9%.
- c) Del 5 al 14.9%.
- d) Menos del 5%.

17. ¿En que porcentaje el municipio gestionó para obtener recursos adicionales diferentes a los derivados de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), PEMEX y los de su propia recaudación fiscal?

- a) Más del 10%.
- b) 5 al 9.9%.
- c) 0 al 4.9%.
- d) No se gestionó nada.

18. ¿El municipio administra directamente el Impuesto predial?

- a) Si administra.
- b) No administra.

19. ¿En que medida el municipio actualiza el valor de la Propiedad Raíz, ejecutando la ley de ingresos para el cobro del impuesto predial con valores unitarios?
- a) Año inmediato anterior.
 - b) Con dos años de antigüedad.
 - c) Con 3 años de antigüedad.
 - d) Con 4 años de antigüedad.
 - e) Con 5 años de antigüedad.
20. ¿En que grado el municipio contrajo endeudamiento público, con relación al importe de sus participaciones fiscales e ingresos propios?
- a) Nada de deuda.
 - b) Menor o igual al 5%.
 - c) Del 5.1. al 15%.
 - d) 15.1. al 25%0.
 - e) Más del 25%
21. ¿En medida el municipio aplicó recursos del Fondo Municipal de Emergencias y Desastres?
- a) No uso recursos e informo porqué no creó el FOMED.
 - b) No uso recursos pero tampoco informó porque no creó el FOMED.
 - c) Informó que tiene probabilidades de desastres en su municipio, pero no constituyo el FOMED.
 - d) Gasto recursos como FOMED pero no constituyo el fondo.
 - e) Estableció el fondo conforme a la norma, pero al no tener emergencias o desastres le fueron devueltos los recursos, estos indebidamente fueron presupuestados en acciones que no corresponden a protección civil pero están dentro del fondo IV.
 - f) Estableció el fondo conforme a la norma, pero al no tener emergencias o desastres le fueron devuelto los recursos, estos indebidamente fueron ejercidos en acciones que no corresponden al fondo IV.

22. ¿En que medida el municipio formuló e implemento el programa de desarrollo Institucional (PRODIM) y ejercicio recursos del fondo III?

- a) Hasta el 2%.
- b) Más del 2%.
- c) No ejerció.
- d) Ejerció recursos únicamente como apertura programática pero no formuló e implemento el PRODIM.

23. ¿En que porcentaje tiene el municipio recursos etiquetados para obra pública del Ramo 33 y PIM como obras en procesos al cierre de ejercicio?

- a) Menos del 15%.
- b) Del 15.1 al 30%.
- c) Del 30.1 al 50%.
- d) Más del 50%.

5.3.- Método de trabajo utilizado en la investigación

La presente investigación se realizó en cinco etapas:

Primera etapa: El primer paso fue identificar y conocer las fuentes de información documental que generan los municipios de acuerdo a: Instrumentos normativos de Mediano Plazo como son: Plan de desarrollo, Plan de desarrollo Urbano, y programas municipales.

Instrumentos operativos a corto plazo son: Programas anuales, Ley de ingresos, presupuesto de egresos y convenios de concertación.

Instrumentos de control: Son los Informes mensuales, Informes transitorios, informe de gabinete especializado y por último el informe de las auditorías

Segunda Etapa: Fue seleccionar y ordenar aquellos instrumentos que los municipios turnan al congreso del estado y a la auditoría superior periódicamente, con el propósito de contar con un expediente de cada municipio para extraer la información programática, presupuestal y financiera; analizarla y codificarla por componentes y variables.

Tercera etapa: Para aplicar las encuestas de este trabajo, se utiliza como muestra representativa a 52 municipios mismos que representan el 44.1 % de los 118 en que se encuentra dividido el estado de Chiapas.

Cuarta Etapa: Una vez que se cuenta con la información cuantitativa y cualitativa de los avances mensuales y trimestrales, así como de los cuestionarios, se actualizaron y conciliaron cada trimestre los datos programáticos, presupuestales, financieros y contables con el objeto de validar la información.

Quinta Etapa: Se confrontó la información consolidada contra los datos registrados en el sistema automatizado del órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado por componentes y variables en que sean aplicables los criterios.

6.- CRITERIOS PARA EVALUAR LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES. Una propuesta para la revisión y análisis de la cuenta pública de los Municipios del Estado de Chiapas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. Componentes, Variables y Criterios

- a) Primer componente: Planeación y Participación Social
- b) Segundo Componente: Asignación de Recursos y Ejecución del Presupuesto
- c) Tercer Componente: Regulación de servicios y Normativas de Control Interno
- d) Cuarto Componente: Gestión de la Administración Pública Municipal
- e) Ponderación Global

2. Enfoque sistémico participativo

- a) Método de trabajo
- b) Responsables de ejecutarlo
- c) Clientes potenciales

3. Resultados de calificación

- a) Matrices de Ponderación para calificar las labores hacendarias administrativas
- b) Fichas técnicas municipales

Introducción

Los componentes, variables y criterios que se presentan en este documento son elementos emblemáticos del método de trabajo diseñado para que las áreas de análisis de información, programación, ejecución e informes de la fiscalización a municipios dispongan de datos de primera mano, objetivos y razonables para la toma de decisiones, pues fueron seleccionados a través de un examen claro del marco normativo que regula la actuación de los ayuntamientos con el objeto de emitir en función de ellos una calificación sobre bases sólidas al compararlos con las condiciones en que se rinden cuentas.

Las variables y criterios seleccionados para calificar la gestión pública municipal a través de la información que turnan los ayuntamientos al Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, se sustenta en un marco normativo que toma como puntos de referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, artículos 29 y 62 fracciones XXIX y III respectivamente; la Ley de Coordinación Fiscal Federal y los manuales de operación de los fondos de aportaciones III y IV (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios del Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios); la Ley de Planeación del Estado; la Ley Orgánica Municipal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto Público Municipal; la Ley de obra pública del Estado de Chiapas y la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas, entre otros.

Con el fin de imprimirle claridad al proceso de revisión y análisis de los instrumentos normativos, de operación, control y evaluación para calificar la gestión de los ayuntamientos y dar los primeros pasos hacia la implantación del Marco Integrado de Control Interno en los municipios, en el primer apartado se presentan las variables y criterios agrupados en cuatro componentes que además de caracterizar la naturaleza cualitativa y cuantitativa de la información muestran los factores de control: las reglas, los recursos, la organización creada para llevar a cabo determinadas actividades, y el entorno social en el cual actúan.

El primer componente, "Planeación y Participación Social", comprende 6 variables y 31 criterios que califican la eficacia programática de los ayuntamientos, así como la transparencia con que actúan al incorporar en las decisiones de inversión a las comunidades, haciendo patente la participación comunitaria en pro del desarrollo económico y social del municipio.

Segundo componente, "Asignación de Recursos y Ejecución del Presupuesto", considera 7 variables y 27 criterios que califican la eficacia presupuestal y la licitud de las erogaciones del gasto.

El tercer componente, "Regulación de Servicios y Control Interno" se integra por 3 variables y 40 criterios que califican la capacidad organizativa y de regulación para ofrecer una mejor, justa y equitativa prestación de servicios.

El componente número cuatro, "Gestión de la Administración Pública Municipal", contiene 14 variables y 59 criterios que califican la eficacia y eficiencia tributaria y administrativa del gasto descentralizado y convenido.

El apartado dos expone, con base al modelo sistémico, el método de trabajo que habrá de adoptarse, los responsables de su ejecución y los clientes potenciales; destacando la corriente de entradas, identificada con los instrumentos normativos de mediano plazo, los operativos de corto plazo, los de control y los de evaluación (insumos); las áreas que participarán en el proceso de transformación de esos insumos; y las corrientes de salida, las cuales se presentan en el apartado final.

Por último se incluyen cinco matrices de ponderación y cinco fichas técnicas; cuatro de las cinco matrices ponderan los valores asignados a cada una de las variables en función de los criterios que califican la rendición de cuentas de los 118 municipios por cada uno de los componentes; la quinta consolida los valores de calificación que obtiene cada uno de los municipios por componente (resultados); esta última matriz ayudará en la toma de decisiones para la programación de auditorías.

Las fichas técnicas, por su parte, consolidan información cualitativa y cuantitativa de cada uno de los municipios, agrupada en los cuatro componentes referidos; su contenido compara criterios y condiciones en que se rinden cuentas, proporcionando al auditor datos objetivos y razonables para emitir las

observaciones, como resultado de la fiscalización, en cuanto a los resultados de las labores hacendarias administrativas.

1. COMPONENTES, VARIABLES Y CRITERIOS

Estos tres elementos dan a conocer las fuentes de la información que habrá de analizarse objetiva y razonablemente para conocer los resultados de las labores administrativas hacendarias de los ayuntamientos. En este enfoque, se valora y califica la rendición de cuentas municipales en función de criterios normativos y técnicos.

a) **Primer Componente: Planeación y Participación Social.**

a).1. **Marco general de planeación de la administración municipal.**

La programación de las acciones institucionales es fundamental para orientar estratégicamente el quehacer de los gobiernos. Dichas acciones se derivan de las políticas públicas que establece el Plan de Desarrollo. De ahí que no sólo las Constituciones General y del Estado, sino también diferentes normas federales y locales obligan a los municipios a elaborar documentos rectores que les permita definir sus programas, proyectos y presupuestos.

Por ello se han considerado en esta variable cuatro instrumentos básicos que deben elaborar los municipios, teniendo el Plan de Desarrollo Municipal una ponderación superior a los otros instrumentos, no sólo por su importancia rectora de la gestión municipal, sino por su vigencia y alineación que debe guardar con el Plan de Desarrollo Estatal.

Criterio: si el municipio formuló y elaboró sus Planes de Desarrollo y Desarrollo Urbano, como lo establecen las normas jurídicas correspondientes, la calificación para cada instrumento será la que registra el siguiente cuadro, caso contrario será igual a cero; análogamente, si en la Ley de Ingresos o en el Presupuesto de Egresos fueron considerados todos los recursos que ingresarán o ejercerán los ayuntamientos, la calificación alcanzará para cada uno el valor de 20 puntos, caso contrario será igual a cero. Los valores de esta variable se suman, alcanzando una calificación ponderada de 100 puntos cuando la gestión municipal no se desvía del criterio. La calificación variará en función del criterio que se deje de cumplir y de las combinaciones que se presenten.

Marco general de planeación de la administración municipal

2.1.1.1 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
El Ayuntamiento cuenta con Plan de Desarrollo Municipal	40
El ayuntamiento cuenta con Plan de Desarrollo Urbano Municipal	20
La Ley de Ingresos incluye todas las fuentes de financiamiento	20
El Presupuesto de Egresos contempla todos los ingresos, ajustándose al equilibrio presupuestal	20
PONDERACIÓN	100

a).2. Indicadores de evaluación de los programas.

Diferentes normas jurídicas y técnicas obligan a evaluar los programas que ejecutan los municipios, en especial aquellos que realizan con recursos provenientes del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Para la evaluación los ayuntamientos deben aplicar los parámetros de medición que se describen en el cuadro con el objeto que conozcan e informen el avance en el logro de los objetivos de dichos programas. Los parámetros se clasifican en tres tipos de apoyo: humano, físico y para la producción. Por ser todos los indicadores importantes se les asigna el mismo valor, pues su utilización permite saber si los recursos se destinaron a los fines para los que fueron aprobados.

Criterio: si los municipios hicieron un uso correcto de los indicadores para evaluar los programas ejecutados con recursos de los fondos III y IV del Ramo 33, la calificación será de 12.5 para cada uno, en caso de que no los hayan utilizado o fueron mal presentados la calificación será de cero. Los valores de esta variable alcanzan una calificación ponderada de 100 puntos cuando la gestión municipal se apega a lo que establece la normatividad respectiva.

La calificación variará en función de los indicadores que se informen, así como de su correcta aplicación.

Indicadores de evaluación de los programas

2.1.1.2 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Presenta indicadores que miden la Proporción del Gasto por tipo de apoyo.	12.5
Presenta indicadores que señalan el Número de Proyectos por tipo de apoyo.	12.5
Presenta indicadores que señalan el Número de Empleos Generados por tipo de apoyo.	12.5
Presenta indicadores que señalan el Porcentaje de cobertura de la población atendida por programa.	12.5
Presenta indicadores que señalan el Porcentaje de cobertura de Localidades atendidas por programa	12.5
Presenta indicador que señala el Número de Consejos Constituidos	12.5
Presenta indicador que señala el Porcentaje de comunidades participantes en reuniones	12.5
Presenta indicador que señala el Porcentaje de Mujeres atendidas	12.5
PONDERACIÓN	100

a).3. Recursos ejercidos en los cinco rubros de marginación que integran el Índice de Rezago Estatal (IRE).

Los recursos públicos provenientes del Ramo 33, principalmente del Fondo III, deben destinarse para combatir el rezago social y pobreza extrema con el objeto de disminuir los índices de marginación, tal como lo establecen diferentes ordenamientos legales y técnicos.

En este contexto, la distribución de esos recursos por el Gobierno Federal se hace a través de una fórmula que mide los índices de rezago social que presenta cada Estado (IRE), recursos que a su vez son distribuidos a los municipios en función de cinco rubros prioritarios: 1. Disponibilidad o mejora de vivienda; 2. Mejoramiento del nivel educativo; 3. Disponibilidad de electricidad en viviendas; 4. Construcción o mejora del sistema de drenaje; y 5. Mejoramiento directo al ingreso de las familias.

Es razonable que los recursos del Programa de Inversión Municipal (PIM) deben orientarse prioritariamente también en este mismo sentido. Por lo tanto, la ponderación para calificar esta variable se basa en el porcentaje del total de recursos ejercidos en los cinco rubros, provenientes del Ramo 33, PIM, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), PAREIB, PEMEX y Ramo 20 (Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza), entre otros.

Criterio: si el municipio invirtió recursos de las fuentes referidas en los cinco rubros que se utilizan para medir el IRE, alcanzará una calificación de acuerdo a los valores que se muestran en el cuadro.

La ponderación al igual que en las otras variables tiene un valor de 100 puntos, ya que los criterios se refieren a un solo concepto, por lo tanto los valores de calificación asignados no se suman y varían en función del porcentaje de recursos que se destinen a combatir el índice de rezago.

Recursos ejercidos en los cinco rubros de marginación que integran el Índice de Rezago Estatal (IRE)

2.1.1.3 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que invirtieron 75 % o más	100
Municipios que invirtieron del 50 al 74.9 %	80
Municipios que invirtieron del 25 al 49.9 %	60
Municipios que invirtieron menos del 25 % o no informaron	40
PONDERACIÓN	100

a).4. Participación de los municipios en las políticas y acciones de desarrollo social y humano.

Los recursos del Ramo 33, principalmente del Fondo III, deben destinarse a la población marginada y en extrema pobreza. En este sentido, la Ley de Coordinación Fiscal y el Manual de Operación de estos recursos prevén que para la planeación, ejercicio, verificación, seguimiento, control y evaluación del gasto, el ayuntamiento debe promover la participación de las comunidades a través de Consejos de Participación Ciudadana que formen parte de los COPLADEM.

Criterio: cuando los municipios hayan promovido la integración de los consejos de participación ciudadana se calificará en función del porcentaje de comunidades que cuenten con ellos, según los valores asignados en el cuadro.

Los valores no se acumulan, por lo tanto la calificación varía en función del porcentaje de Consejos de Participación Ciudadana integrados por los municipios en el seno de los COPLADEM, y la ponderación será de 100 puntos que es la máxima calificación que se otorga en esta variable.

Participación de los municipios en las políticas y acciones de desarrollo social y humano.

2.1.1.4 CRITERIO VS CONDICION	CALIFICACIÓN
Municipios que tengan integrados Consejos de Participación Ciudadana en el 80% o más de sus comunidades	100
Municipios que tengan integrados Consejos de Participación Ciudadana del 60 al 79.9 % de sus comunidades	80
Municipios que tengan integrados Consejos de Participación Ciudadana del 40 al 59.9 % de sus comunidades,	60
Municipios que tengan integrados Consejos de Participación Ciudadana del 20 al 39.9 % de sus comunidades	40
Municipios que tengan integrados Consejos de Participación Ciudadana en menos del 20 % de sus comunidades	0
PONDERACIÓN	100

a).5. Entrega de fotocopias de expedientes técnicos de obra a los Consejos de Participación Ciudadana.

Los ayuntamientos en cumplimiento a lo que establecen la Ley de Coordinación Fiscal y el Manual de Operación de los recursos del Ramo 33, deberán proporcionar fotocopia a los Consejos de Participación Ciudadana de los expedientes técnicos de las obras que se programaron realizar en las comunidades para que la población beneficiada esté en condiciones de llevar a cabo la supervisión y vigilancia de la obra.

Criterio: si los municipios entregaron o no fotocopia de los expedientes técnicos de obra a los Consejos de Participación Ciudadana obtendrán una calificación de acuerdo a los valores que se asignan en el siguiente cuadro.

Los valores de esta variable no se suman, por lo tanto la ponderación es de 100 puntos, valor máximo de calificación.

Entrega de fotocopias de expedientes técnicos de obra a los Consejos de Participación Ciudadana

2.1.1.5 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que entregaron al 100 % de los Consejos de Participación Ciudadana expedientes técnicos.	100
Municipios que entregaron del 70 al 99.9 % de los Consejos de Participación Ciudadana expedientes técnicos.	80
Municipios que entregaron del 40 al 69.9 % de los Consejos de Participación Ciudadana expedientes técnicos.	60
Municipios que entregaron del 20 al 39.9 % de los Consejos de Participación Ciudadana expedientes técnicos.	40
Municipios que entregaron expedientes técnicos a menos del 20 % de los Consejos de Participación Ciudadana.	0
PONDERACIÓN	100

a).6. Transferencias presupuestales.

Los municipios están obligados, por diferentes normas, a planear sus acciones para orientar correctamente el quehacer gubernamental. Estas acciones deben estar integradas en programas de desarrollo, con alcances de mediano y corto plazos. Lo deseable es que el proceso de presupuestación se derive de una buena planeación y programación para evitar en lo posible la recurrencia de transferencias presupuestales, en todo caso, que sean las estrictamente indispensables y no una práctica regular y sistemática.

Criterio: El movimiento que modifica continua y exageradamente los recursos asignados en las partidas presupuestarias, no sólo indica una deficiencia en el proceso presupuestario, sino que consume esfuerzos y recursos adicionales para su control administrativo, provocando a su vez incertidumbre a las áreas ejecutoras del presupuesto y a la gente beneficiaria de los proyectos. Por ello la calificación de esta variable, queda de la siguiente manera:

Transferencias presupuestarias

2.1.1.6 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que hicieron transferencias de recursos menores al 5% del monto total del presupuesto original autorizado por el cabildo (recursos ordinarios y Ramo 33).	100
Municipios que hicieron transferencias de recursos del 5 al 10% del monto total del presupuesto original autorizado por el cabildo (recursos ordinarios y Ramo 33).	75
Municipios que hicieron transferencias de recursos del 10.1 al 15% del monto total del presupuesto original autorizado por el cabildo (recursos ordinarios y Ramo 33).	50
Municipios que hicieron transferencias de recursos del 15.1 al 20% del monto total del presupuesto original autorizado por el cabildo (recursos ordinarios y Ramo 33).	25
Municipios que hicieron transferencias de recursos mayores al 20% del monto total del presupuesto original autorizado por el cabildo (recursos ordinarios y Ramo 33).	0
PONDERACIÓN	100

a).Resumen Ponderación del Componente.

Planeación y Participación Social.

2.1.1.7 VARIABLES	CALIFICACIÓN
a).1. Marco general de planeación de la administración municipal.	100
a).2. Indicadores de evaluación de los programas.	100
a).3. Recursos ejercidos en los cinco rubros de marginación que integran el Índice de Rezago Estatal (IRE).	100
a).4. Participación de los municipios en las políticas y acciones de desarrollo social y humano.	100
a).5. Entrega de fotocopias de expedientes técnicos de obra a los Consejos de Participación Ciudadana.	100
a).6. Transferencias presupuestales.	100
PONDERACIÓN	600

La ponderación va de 0 a 600 puntos, como calificación mínima y máxima, resultado de la suma de los valores de las variables y éstas a su vez, de los valores asignados a los criterios¹. Estos son los términos de referencia para este componente, bajo los cuales se compararán las condiciones en que rinden cuentas los municipios.

¹ Normas jurídicas y técnicas que regulan la actividad financiera de los municipios.

b) Segundo Componente: Asignación de Recursos y Ejecución del Presupuesto.

b).1. Aplicación de los recursos del Fondo III del Ramo 33.

La Ley de Coordinación Fiscal y el Manual de Operación para el ejercicio de los recursos del Fondo III establecen que estos deberán orientarse al financiamiento de obras y acciones sociales básicas y a inversiones de alto impacto social en sectores de población en condiciones de rezago y pobreza extrema en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural, así como en el Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM) y gastos indirectos de obras realizadas en los rubros antes mencionados.

Criterio: si los municipios ejercieron con claridad o no los recursos del Fondo III, obtendrán una calificación de acuerdo a los valores que se asignan para cada rango del porcentaje que se registra en el cuadro.

Los valores no se suman, por lo tanto la ponderación es de 100 puntos en esta variable.

Aplicación de los recursos del Fondo III del Ramo 33

2.1.1.8 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que aplicaron correctamente el 100 % de los recursos del Fondo III, con expedientes técnicos validados en el COPLADEM	100
Municipios que aplicaron correctamente del 80 al 99.9 % de los recursos del Fondo III con expedientes técnicos validados en el COPLADEM, y que la diferencia no fue gastada en bienes de lujo o superfluos.	80
Municipios que aplicaron correctamente menos del 80 % de los recursos del Fondo III o incurrieron en adquisiciones de bienes de lujo o superfluos ó que carezcan de expedientes técnicos.	0
PONDERACIÓN	100

b).2. Aplicación de los recursos del Fondo IV del Ramo 33.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que las Aportaciones Federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, reciban los mismos a través de los Estados, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. En este contexto, el Manual de Operación para el ejercicio de estos recursos establece varios rubros adicionales a los prioritarios que señala la LCF. Sin embargo, la misma Ley establece que respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo IV, los municipios tendrán las mismas obligaciones a que se refieren las fracciones I a III del artículo 33 de dicha Ley, es decir, que para la planeación, programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de los proyectos que se realicen con estos recursos, deberán estar validados por los Consejos de Participación Ciudadana en el seno del COPLADEM.

Criterio: si los municipios ejercieron con claridad o no los recursos del Fondo IV, obtendrán una calificación de acuerdo a los valores que se asignan para cada rango del porcentaje que se registra en el cuadro.

Los valores no se acumulan, por lo tanto la ponderación es de 100 puntos en esta variable.

Aplicación de los recursos del Fondo IV del Ramo 33

2.1.1.9 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que aplicaron correctamente el 100 % de los recursos del Fondo IV con expedientes técnicos validados en el COPLADEM	100
Municipios que aplicaron correctamente del 80 al 99.9 % de los recursos del Fondo IV con expedientes técnicos validados en el COPLADEM, y que la diferencia no fue gastada en bienes de lujo o superfluos	80
Municipios que aplicaron correctamente menos del 80 % de los recursos del Fondo IV o que incurrieron en adquisiciones de bienes de lujo o superfluos o que carezcan de expedientes técnicos.	0
PONDERACIÓN	100

b).3. Aplicación de los productos financieros de los Fondos III y IV del Ramo 33.

El Manual de Operación de los recursos del Ramo 33, establece que los productos financieros generados en las cuentas bancarias aperturadas separadamente para cada uno de los Fondos de aportaciones (III y IV), deberán ser aplicados en las acciones y proyectos propios de cada Fondo. La calificación se establece con base a este cumplimiento.

Criterio: si los municipios aplicaron debidamente o no los productos financieros, obtendrán una calificación de acuerdo a los valores que se asignan en el cuadro.

Los valores no se acumulan, ya que la calificación tiene una ponderación de 100 puntos.

Aplicación de los productos financieros de los Fondos III y IV del Ramo 33

2.1.1.10 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que aplicaron correctamente los productos financieros de los Fondos III y IV	100
Municipios que aplicaron correctamente sólo los productos financieros de un solo Fondo	50
Municipios que no aplicaron correctamente los productos financieros de los Fondos III y IV	0
PONDERACIÓN	100

b).4. Cumplimiento sobre el 3% de gastos indirectos en obra pública del Ramo 33.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que de los recursos de las Aportaciones Federales que corresponden al Fondo III del Ramo 33, los municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras que se realicen dentro de los programas de dicho Fondo. Este mismo criterio aplica para los recursos del Fondo IV que sean invertidos en obra pública. Importante es señalar que el 3% es únicamente al monto de inversión que se aplique por cada obra y no sobre el total de los recursos del Fondo.

Criterio: los municipios que excedan el 3% en gastos indirectos de obra calificarán cero puntos, toda vez que una parte de los recursos de obra se estarían destinando a gasto corriente.

La ponderación para calificar la variable es igual a 100 puntos.

Cumplimiento sobre el 3% de gastos indirectos en obra pública del Ramo 33

2.1.1.11 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que aplicaron hasta 3 % en gastos indirectos de obra, por cada obra realizada de los recursos del Ramo 33.	100
Municipios que aplicaron más de 3 % en gastos indirectos de obra, por cada obra realizada de los recursos del Ramo 33.	0
PONDERACIÓN	100

b).5. Cumplimiento de la recomendación presupuestaria para asignar recursos al PIM.

Los Lineamientos Normativos para la Elaboración del Presupuesto de Egresos Municipal establece la recomendación de asignar como mínimo el 20% del techo financiero al Programa de Inversión Municipal (PIM). No Aplica esta recomendación para los siete municipios de nueva creación. Por lo tanto, para efectos de ponderación, estos municipios estarán contemplados en el criterio, es decir, tendrán una calificación de 100 puntos.

Criterio: si los municipios cumplen literalmente o no lo establecido en los lineamientos referidos, la calificación que obtendrán será la que se registra en el cuadro, según el rango de porcentaje de asignación de recursos del techo financiero al PIM.

Los valores no se suman porque la variable considera un solo concepto, por lo tanto la ponderación, al igual que la de las otras variables es de 100 puntos.

Cumplimiento de la recomendación presupuestaria para asignar recursos al PIM

2.1.1.12 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que invirtieron 20% o más del Techo Financiero en el PIM ó Municipios para los que No Aplica.	100
Municipios que invirtieron del 15 al 19.9 % del Techo Financiero en el PIM.	80
Municipios que invirtieron del 10 al 14.9 % del Techo Financiero en el PIM.	60
Municipios que invirtieron del 5 al 9.9 % del Techo Financiero en el PIM.	40
Municipios que invirtieron del 1 al 4.9 % del Techo Financiero en el PIM.	20
Municipios que invirtieron menos del 1% del Techo Financiero en el PIM.	0
PONDERACIÓN	100

b).6. Cumplimiento de la recomendación presupuestaria para asignar recursos al DIF o IDH.

Los Lineamientos Normativos para la Elaboración del Presupuesto de Egresos Municipal establecen la recomendación de asignar como mínimo el 12% del gasto corriente del Fondo General de Participaciones (FGP) para el DIF o Instituto de Desarrollo Humano Municipal (IDH).

Criterio: si los municipios asignaron o no, al DIF o IDH, el porcentaje de recursos del techo financiero establecido en los lineamientos, obtendrán la calificación que se muestra en el cuadro.

Los valores de calificación no se acumulan, por lo tanto la ponderación es de 100 puntos para esta variable.

Cumplimiento de la recomendación presupuestaria para asignar recursos al DIF o IDH

2.1.1.13 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que asignaron 12% o más del gasto corriente del FGP para el DIF o IDH	100
Municipios que asignaron del 10 al 11.9 % del gasto corriente del FGP para el DIF o IDH	80
Municipios que asignaron del 8 al 9.9 % del gasto corriente del FGP para el DIF o IDH	60
Municipios que asignaron del 6 al 7.9 % del gasto corriente del FGP para el DIF o IDH	40
Municipios que asignaron del 4 al 5.9 % del gasto corriente del FGP para el DIF o IDH	20
Municipios que asignaron menos del 4% del gasto corriente del FGP para el DIF o IDH	0
PONDERACIÓN	100

b).7. Cumplimiento de asignar como mínimo el 70% de los recursos del Fondo III para las obras en localidades fuera de la cabecera municipal.

El Manual de Operación para el ejercicio de los recursos del Fondo III recomienda asignar un máximo del 30% del presupuesto a obras en las cabeceras municipales y el 70% para localidades consideradas de alta y muy alta marginación. Conviene señalar que sólo se refiere a los recursos presupuestados a obras y no al total de recursos del Fondo.

Criterio: los municipios que observen o no lo establecido en el manual de operación serán calificados con los valores que se muestran en el cuadro, de acuerdo al rango de porcentaje de recursos para obra que se asignen en localidades fuera de la cabecera municipal.

La ponderación es de 100 puntos para esta variable, ya que los valores de calificación no se acumulan.

Cumplimiento de asignar como mínimo el 70% de los recursos del Fondo III para las obras en localidades fuera de la cabecera municipal

2.1.1.14 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que aplicaron 70 % o más de los recursos del Fondo III a obras en localidades fuera de la cabecera municipal.	100
Municipios que aplicaron del 40 al 69.9 % de los recursos del Fondo III a obras en localidades fuera de la cabecera municipal.	60
Municipios que aplicaron del 10 al 39.9 % de los recursos del Fondo III a obras en localidades fuera de la cabecera municipal.	20
Municipios que aplicaron menos de 10 % de los recursos del Fondo III a obras en localidades fuera de la cabecera municipal.	0
PONDERACIÓN	100

b).Resumen. Ponderación del Componente

Asignación de Recursos y Ejecución del Presupuesto.

2.1.1.15 VARIABLES	CALIFICACIÓN
b).1. Aplicación de los recursos del Fondo III del Ramo 33.	100
b).2. Aplicación de los recursos del Fondo IV del Ramo 33.	100
b).3. Aplicación de los productos financieros de los Fondos III y IV del Ramo 33.	100
b).4. Cumplimiento sobre el 3% de gastos indirectos en obra pública del Ramo 33.	100
b).5. Cumplimiento de la recomendación presupuestaria para asignar recursos al PIM.	100
b).6. Cumplimiento de la recomendación presupuestaria para asignar recursos al DIF o IDH.	100
b).7. Cumplimiento de asignar como mínimo el 70% de los recursos del Fondo III para las obras en localidades fuera de la cabecera municipal.	100
PONDERACIÓN	700

La ponderación va de 0 a 700 puntos, como calificación mínima y máxima, resultado de la suma de los valores de las variables y éstas a su vez, de los valores asignados a los criterios. Estos son los términos de referencia para este componente, bajo los cuales se compararán las condiciones en que rinden cuentas los municipios.

c) Tercer Componente: Regulación de Servicios y Normativa del Control Interno.

c).1. Elaboración, aprobación y publicación de Normas que regulan cada uno de los servicios básicos que presta el municipio de acuerdo al artículo 115 constitucional.

Los municipios tienen a su cargo por mandato constitucional determinados servicios públicos que deben prestar a la población. Por lo tanto, cada servicio debe tener una normativa que regule la prestación de éste. Para el caso de los municipios que no tengan bajo su administración los servicios de tránsito, la calificación no aplicaría, por lo tanto, para estos efectos se asignará la calificación máxima en este rubro, que es de 10 puntos.

Criterio: los municipios que cuenten con reglamentos para normar los servicios públicos que constitucionalmente le corresponde administrar, serán calificados con los valores que se asignan en el cuadro, caso contrario la calificación será cero.

La ponderación es resultado de la suma de cada uno de los rubros que se califican y alcanza el valor de 100 puntos.

Elaboración, aprobación y publicación de Normas que regulan los servicios básicos que presta el municipio de acuerdo al artículo 115 constitucional

2.1.1.16 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Agua potable, drenaje y alcantarillado	10
Tratamiento y disposición de sus aguas residuales	10
Alumbrado público	10
Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos	10
Mercados y centrales de abasto	10
Panteones	10
Rastro	10
Calles, parques y jardines y su equipamiento	10
Tránsito	10
Seguridad Pública y Policía Preventiva Municipal	10
PONDERACIÓN	100

c).2. Elaboración, aprobación y publicación de Normas que regulan servicios diferentes a los que establece el artículo 115 constitucional.

Los municipios además de los servicios básicos que prestan a la población de acuerdo al artículo 115 constitucional, otorgan otros servicios importantes derivados de normas federales y locales, y los propios que establece el H: Ayuntamiento. Es importante señalar que los municipios podrán tener más normativas que las señaladas, sin embargo para efectos de un razonable funcionamiento de la institución municipal fueron consideradas estas veinte normativas. Es decir, cada servicio debe contar con una normativa que regule la prestación de éstos. Para el caso de los municipios que no apliquen los últimos 3 criterios (sobre prostitución, sustancias inhalables y comités de barrios) por usos y costumbres, se aplicará la calificación máxima en estos rubros, que es de 5 puntos.

Criterio: los municipios que cuenten con reglamentos para normar los servicios públicos que legalmente le corresponde administrar, serán calificados con los valores que se asignan en el cuadro, caso contrario la calificación será cero.

La ponderación de esta variable suma 100 puntos de calificación.

Reglamentación de servicios diferentes a los que establece el artículo 115 constitucional

2.1.17 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Reglamento para el uso del suelo.	5
Reglamento de regularización de la tenencia de la tierra.	5
Reglamento sobre justicia administrativa en materia de faltas de policía y buen gobierno.	5
Reglamento de construcción.	5
Reglamento de servicios médicos.	5
Reglamento municipal de protección civil.	5
Reglamento para la venta y consumo de bebidas alcohólicas.	5
Reglamento para el ejercicio del comercio ambulante.	5
Reglamento de diversiones y espectáculos públicos.	5
Reglamento de ferias.	5
Reglamento del archivo municipal.	5
Reglamento de anuncios de publicidad.	5
Reglamento para la poda, desrame y derribo de árboles en la zona urbana.	5

Reglamento de nomenclatura para la vía pública y bienes del dominio público del municipio.	5
Reglamento para la protección y control de la fauna doméstica.	5
Reglamento municipal de sanidad.	5
Reglamento para el control y vigilancia de aparatos electrónicos de video-juegos.	5
Reglamento para el control y vigilancia de la prostitución.	5
Reglamento de salud en materia de sustancias inhalables.	5
Reglamento para los comités de barrios, colonias y fraccionamientos.	5
PONDERACIÓN	100

c).3. Elaboración, aprobación y publicación de Normativas que regulan el funcionamiento del municipio.

Los municipios además de reglamentar los servicios que prestan a la población, requieren normativas para que los servidores públicos desempeñen mejor sus funciones y ejerzan correctamente las atribuciones que le fueron otorgadas formalmente a este nivel de gobierno. En este sentido, se consideran 10 Normas para asignar una calificación a esta variable, independientemente que existan otras.

Criterio: si el municipio cuenta con normativas que regulan su funcionamiento, se le otorgará, cuando cuente con ellas, la calificación de 10 puntos a cada una, caso contrario el valor de la calificación será cero.

La ponderación de esta variable es resultado de la suma de los valores de las normativas que se califican y alcanza 100 puntos.

Normativas que regulan el funcionamiento del municipio²

2.1.1.18 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Reglamento de funcionamiento del cuerpo edilicio.	10
Reglamento interno del H. ayuntamiento constitucional.	10
Reglamento interno para los trabajadores al servicio del H: ayuntamiento.	10
Reglamento interno del DIF o IDH.	10
Reglamento interno del comité de contratación de la obra pública municipal.	10
Reglamento interno del comité de adquisiciones, contratación de servicios y arrendamientos de bienes muebles e inmuebles.	10
Reglamento interno del comité de validación de expedientes técnicos de obras y/o acciones a ejecutarse.	10
Reglamento interno de la policía auxiliar.	10
Reglamento interno para el uso y control de vehículos del municipio.	10
Reglamento interno de protocolo y relaciones.	10
PONDERACIÓN	100

² Esta reglamentación es aplicable a todos los municipios.

c).Resumen. Ponderación del Componente

Regulación de Servicios y Control Interno.

2.1.1.19 VARIABLES	CALIFICACIÓN
c).1. Elaboración, aprobación y publicación de Normas que regulan cada uno de los servicios básicos que presta el municipio de acuerdo al artículo 115 constitucional.	100
c).2. Elaboración, aprobación y publicación de Normas que regulan servicios diferentes a los que establece el artículo 115 constitucional.	100
c).3. Elaboración, aprobación y publicación de Normativas que regulan el funcionamiento del municipio.	100
PONDERACIÓN	300

La ponderación va de 0 a 300 puntos, como calificación mínima y máxima, resultado de la suma de los valores de las variables y éstas a su vez, de los valores asignados a los criterios. Estos son los términos de referencia para este componente, bajo los cuales se compararán las condiciones en que rinden cuentas los municipios.

d) Cuarto Componente: Gestión de la Administración Pública Municipal.

d).1. Esfuerzo recaudatorio de los municipios.

Los municipios por su acotamiento en las potestades tributarias son por excelencia ejecutores del gasto. Sin embargo, deben ampliar sus conceptos de recaudación y sus padrones de contribuyentes para incrementar sus ingresos, sean estos impuestos, derechos, productos o aprovechamientos. Este esfuerzo recaudatorio beneficia directamente la hacienda pública municipal e indirectamente mejoran su posición en la distribución de los recursos fiscales federales. Para efectos de ponderar los valores de calificación, el esfuerzo recaudatorio de los municipios está referenciado con el monto total de recursos que reciben a través del Fondo General de Participaciones (FGP).

Criterios: la calificación a los municipios se medirá en función del porcentaje que representen sus ingresos propios respecto a los recursos que reciben del FGP, de acuerdo a los valores que se muestran en el cuadro para cada rango de recaudación.

Los valores no se acumulan para calificar esta variable, por lo tanto la ponderación es de 100 puntos.

Esfuerzo recaudatorio de los municipios

2.1.1.20 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que recaudaron 25 % o más de ingresos respecto al total de recursos recibidos del FGP.	100
Municipios que recaudaron del 15 al 24.9 % de ingresos respecto al total de recursos recibidos del FGP.	75
Municipios que recaudaron del 5 al 14.9 % de ingresos respecto al total de recursos recibidos del FGP.	50
Municipios que recaudaron menos del 5 % de ingresos respecto al total de recursos recibidos del FGP.	0
PONDERACIÓN	100

d).2. La administración del impuesto predial.

Aunque los municipios están facultados para recaudar el impuesto predial, pueden convenir con el Estado que este último lo administre a través de la Secretaría de Finanzas. Lo deseable es que los municipios se hagan cargo directamente de este impuesto y conozcan las implicaciones de su recaudación y la capacidad de sus estructuras administrativas para hacerle frente a esa atribución; el objeto es que valoren la importancia que tiene el volumen de recursos que recaudan a través del impuesto predial en la asignación de recursos federales y estatales que les son transferidos para el financiamiento de su gasto público.

Criterios: como el esfuerzo recaudatorio está en función de la capacidad administrativa de los municipios para ejercer plenamente sus facultades y en consecuencia de la fortaleza de los mecanismos de control que hayan implementado, la calificación que se les dará en este rubro se presenta en el cuadro.

La ponderación no se acumula, por lo tanto tiene un valor de 100 puntos, que es el valor máximo para calificar esta variable.

Administración del impuesto predial

2.1.1.21 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que administran directamente su impuesto predial.	100
Municipios que No administran su impuesto predial.	0
PONDERACIÓN	100

d).3. Rezagos del cobro del Impuesto Predial.

Son facultades tributarias de los municipios recaudar el impuesto predial. Aún cuando exista convenio para que sea administrado por el Estado, es responsabilidad del municipio vigilar que la recaudación de este impuesto se haga correctamente para evitar los rezagos en el cobro, inclusive para no caer en la prescripción del crédito fiscal.

Criterio: El rezago puede ser por uno o más ejercicios fiscales, en este sentido la calificación para cada rango de rezago será la que se muestra en el cuadro, además no se suma, por lo que la ponderación de referencia es 100.

Rezagos del cobro del Impuesto Predial

2.1.1.22 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios con rezago en el cobro del impuesto predial hasta el 20% del monto total establecido en la Ley de Ingresos del último ejercicio fiscal.	100
Municipios con rezago en el cobro del impuesto predial del 20.1 al 40% del monto total establecido en la Ley de Ingresos del último ejercicio fiscal.	75
Municipios con rezago en el cobro del impuesto predial del 40.1 al 60 % del monto total establecido en la Ley de Ingresos del último ejercicio fiscal.	50
Municipios con rezago en el cobro del impuesto predial del 60.1 al 80 % del monto total establecido en la Ley de Ingresos del último ejercicio fiscal.	25
Municipios con rezago en el cobro del impuesto predial mayor al 80 % del monto total establecido en la Ley de Ingresos del último ejercicio fiscal.	0
PONDERACIÓN	100

d).4. Actualización del valor de la propiedad raíz.

Los municipios están obligados a formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano. En consecuencia deben elaborar, aprobar y publicar su reglamento de construcción. Esta peculiaridad normativa hace que los municipios tengan la prerrogativa de establecer y actualizar los valores unitarios de los bienes inmuebles de su jurisdicción para proponerlos, previamente auxiliados con la opinión de la Dirección de Catastro Urbano y Rural, al H. Congreso del Estado para su aprobación. Pues el objetivo de estas acciones está encaminado a incrementar sus ingresos a través del cobro del impuesto predial; sin dejar de observar, claro, los principios de proporcionalidad y equidad.

Criterio: la calificación que se asigne a los municipios está en función de la actualización de los valores unitarios de la propiedad raíz como se registra en el cuadro. Por lo tanto, la ponderación de esta variable alcanza 100 puntos, pues no se acumula.

Actualización del valor de la propiedad raíz

2.1.1.23 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que ejecutan la Ley de Ingresos para el cobro del impuesto predial con valores unitarios de la propiedad raíz actualizados en el año inmediato anterior.	100
Municipios que ejecutan la Ley de Ingresos para el cobro del impuesto predial con valores unitarios de la propiedad raíz con 2 años de antigüedad.	75
Municipios que ejecutan la Ley de Ingresos para el cobro del impuesto predial con valores unitarios de la propiedad raíz con 3 años de antigüedad.	50
Municipios que ejecutan la Ley de Ingresos para el cobro del impuesto predial con valores unitarios de la propiedad raíz con 4 años de antigüedad.	25
Municipios que ejecutan la Ley de Ingresos para el cobro del impuesto predial con valores unitarios de la propiedad raíz con más de 4 años de antigüedad.	0
PONDERACIÓN	100

d).5. Gestoría de la Administración Municipal para obtener recursos adicionales, diferentes a los derivados de la Ley de Coordinación Fiscal, PEMEX y los de su propia recaudación fiscal.

Los municipios reciben de forma equitativa recursos derivados de la Ley de Coordinación Fiscal como fuente principal de sus ingresos. Sin embargo, pueden incrementar sus ingresos mediante acciones de gestoría institucional ante otras instancias públicas o privadas, como son los recursos de diferentes programas del Ramo 20, recursos del Programa para Abatir el Rezago de Educación Inicial y Básica (PAREIB), recursos del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, entre otras. Análogamente al tratamiento de la variable anterior, este tipo de acciones de los municipios están referenciadas con el monto total de recursos que reciben del Fondo General de Participaciones (FGP)

Criterio: se calificará la eficacia del municipio para gestionar recursos adicionales, de acuerdo a los valores que se asignan en el cuadro para cada rango.

Los valores no se suman por lo que la ponderación es de 100 puntos.

Gestoría de la Administración Municipal para obtener recursos adicionales

2.1.1.24 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que gestionaron recursos adicionales diferentes a los derivados de la LCF, PEMEX y los de su propia recaudación fiscal 10 % o más de los recursos recibidos del FGP.	100
Municipios que gestionaron recursos adicionales diferentes a los derivados de la LCF, PEMEX y los de su propia recaudación fiscal del 5 al 9.9 % de los recursos recibidos del FGP.	75
Municipios que gestionaron recursos adicionales diferentes a los derivados de la LCF, PEMEX y los de su propia recaudación fiscal del 0.1 al 4.9 % de los recursos recibidos del FGP.	50
Municipios que No gestionaron recursos adicionales diferentes a los derivados de la LCF, PEMEX y los de su propia recaudación fiscal.	0
PONDERACIÓN	100

d).6. Grado de endeudamiento público.

El endeudamiento público, es una herramienta financiera que la norma prevé para que, además de la Federación y los estados, el municipio se haga llegar recursos con el objeto de financiar su desarrollo. En este sentido, los financiamientos deben destinarse a inversiones públicas productivas y nunca a gasto corriente. Sin embargo, para mantener una hacienda pública municipal con finanzas sanas, es recomendable evitar, en lo posible, el endeudamiento público, más cuando falta transparencia de los recursos ejercidos de sus ingresos normales. Si bien el endeudamiento público en principio puede ser benéfico, muchas veces se convierte en una importante carga financiera a los presupuestos de egresos posteriores, más aún cuando trasciende el período constitucional. Inclusive, dependiendo del plazo del crédito puede restar operatividad y gobernabilidad a las administraciones posteriores.

Criterio: el Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, prevé que el endeudamiento neto no rebase el 25 por ciento de la suma del importe de sus participaciones fiscales e ingresos propios. En consecuencia la calificación será la que se muestra en el cuadro.

Los valores de calificación no se suman, por lo tanto la ponderación es igual a 100 puntos.

Endeudamiento público

2.1.1.25 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que No contrataron deuda pública durante el ejercicio.	100
Municipios que contrataron deuda pública durante el ejercicio menor o igual al 5 % de la suma del importe de sus participaciones fiscales e ingresos propios.	75
Municipios que contrataron deuda pública durante el ejercicio del 5.1 al 15 % de la suma del importe de sus participaciones fiscales e ingresos propios.	50
Municipios que contrataron deuda pública durante el ejercicio del 15.1 al 25 % de la suma del importe de sus participaciones fiscales e ingresos propios.	25
Municipios que contrataron deuda pública durante el ejercicio, por alguna razón, mayor del 25 % de la suma del importe de sus participaciones fiscales e ingresos propios ó fueron ejercidos, todo o en parte, en gasto corriente.	0
PONDERACIÓN	100

d).7. Aplicación de los recursos del Fondo Municipal de Emergencias y Desastres (FOMED).

Considerando que las emergencias y desastres directamente afectan al municipio, el Manual de Operación para los recursos del Ramo 33 contempla que el municipio puede disponer entre el 2 al 5 por ciento de su techo financiero del Fondo IV para implementar el Fondo Municipal de Emergencias y Desastres (FOMED). Estos recursos deben permanecer en el Fondo precisamente para cualquier contingencia grave en el municipio durante el ejercicio de que se trate; si no se utilizara como tal, el municipio obtendría la devolución del mismo con sus respectivos intereses, para luego ser aplicados en acciones de protección civil.

Criterio: la calificación es directamente proporcional a la utilización correcta de los recursos, quedando los valores asignados de manera descendente tal y como se muestran en el cuadro.

Aplicación de los recursos del FOMED

2.1.1.26 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
No usó recursos e informó porqué no creó el FOMED, o constituyó el Fondo de acuerdo a la normatividad y lo ejerció correctamente en emergencias y desastres o en su caso los presupuestó en acciones de protección civil cuando los recursos fueron devueltos.	100
No usó recursos pero tampoco informó porqué no creó el FOMED.	80
Informó que tiene probabilidades de desastres en su municipio, pero no constituyó el FOMED.	60
Gastó recursos como FOMED pero no constituyó el Fondo.	40
Estableció el Fondo conforme a la Norma, pero al no tener emergencias o desastres le fueron devueltos los recursos, éstos indebidamente fueron presupuestados en acciones que no corresponden a protección civil pero están dentro del Fondo IV.	20
Estableció el Fondo conforme a la Norma, pero al no tener emergencias o desastres le fueron devueltos los recursos, éstos indebidamente fueron ejercidos en acciones que no corresponden al Fondo IV.	0
PONDERACIÓN	100

d).8. Aplicación de los recursos del 2 por ciento del Fondo III del Ramo 33 para el programa de desarrollo institucional (PRODIM).

El rezago de la administración pública municipal está presente en la mayoría las áreas de competencia de los ayuntamientos y en consecuencia en sus mecanismos de control. Para atender las debilidades y superar las brechas que estas generan se han erogado grandes cantidades de recursos públicos para desarrollo institucional, que pocos resultados han tenido para mejorar sustantivamente la administración de este orden de gobierno. Prácticamente todos los ayuntamientos han hecho uso de los recursos que la Ley de Coordinación Fiscal les faculta aplicar hasta en un 2 por ciento del monto total de los recursos que reciban del Fondo III del Ramo 33 con el fin de implementar un Programa de Desarrollo Institucional (PRODIM); sin embargo, los recursos se han aplicado mediante una apertura programática que dista mucho del objetivo que prevé no solo la Ley sino también el Manual de Operación de los recursos del Ramo 33.

Criterio: por la importancia que este rubro tiene en la calidad de la gestión municipal, se califica con mayor rigor su uso incorrecto, quedando la calificación de acuerdo a los valores que se asignan en el cuadro. La ponderación de esta variable no se acumula, por lo tanto esta es igual a 100 puntos.

Aplicación de los recursos PRODIM

2.1.1.27 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Se formuló e implementó el programa de desarrollo institucional (PRODIM) y ejerció hasta el 2 % de los recursos del Fondo III.	100
Se formuló e implementó el programa de desarrollo institucional (PRODIM) y ejerció más del 2 % de los recursos del Fondo III.	80
No ejerció recursos del Fondo III para el programa de desarrollo institucional (PRODIM).	60
Ejerció recursos del Fondo III únicamente como apertura programática pero no formuló e implementó el programa de desarrollo institucional (PRODIM).	0
PONDERACIÓN	100

d). 9 Adjudicación de obra pública.

Para la adjudicación y contratación de obra pública, la Ley de Obra Pública del Estado de Chiapas establece tres modalidades: Licitación pública, Invitación restringida y Asignación directa. Para cada modalidad los montos deberán estar dentro de los rangos de salarios mínimos que establezca el presupuesto de egresos del gobierno del Estado aprobado año con año por el Poder Legislativo. Para llevar a cabo los procedimientos de adjudicación en cualquiera de sus tres modalidades, deberán los municipios constituir un Comité Interno de contratación de obra pública.

Criterio: Para efectos de la calificación de esta variable, los municipios que no hayan contratado obra pública mediante alguna o algunas de las tres modalidades calificarán como si estuvieran dentro del rango, lo anterior con la finalidad de que la calificación sea equitativa para todos los municipios, toda vez que los valores otorgados a esta variable son sumatorios. Se precisa que en cada modalidad de adjudicación cuando un contrato no se apegue a los montos señalados en salarios mínimos que estable la Ley de la materia y el presupuesto de egresos del Estado, la calificación de este criterio sea cero, igual calificación obtendrá si no constituyó su Comité Interno.

Adjudicación de obra pública

2.1.1.28 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que tienen constituido su <i>Comité Interno</i> para la adjudicación y contratación de la obra pública.	20
Municipios que contrataron obra pública en la modalidad <i>de asignación directa</i> y se ajustaron al rango de salarios mínimos que establece el presupuesto de egresos del Estado de Chiapas.	20
Municipios que contrataron obra pública en la modalidad <i>de invitación restringida</i> a tres o más personas y se ajustaron al rango de salarios mínimos que establece el presupuesto de egresos del Estado de Chiapas.	20
Municipios que contrataron obra pública en la modalidad <i>de licitación pública</i> estatal y se ajustaron al rango de salarios mínimos que establece el presupuesto de egresos del Estado de Chiapas.	20
Municipios que contrataron obra pública en la modalidad <i>de licitación pública</i> nacional se ajustaron al rango de salarios mínimos que establece el presupuesto de egresos del Estado de Chiapas.	20
PONDERACIÓN	100

d).10. Recursos del Ramo 33 y PIM programados para obra pública que al cierre de ejercicio se encuentran etiquetados como obras en proceso.

La buena planeación y programación del gasto permite cumplir con eficacia los objetivos y metas de los programas y proyectos que se plantean desde los COPLADEM para un ejercicio fiscal. Sin embargo, por razones diversas los municipios frecuentemente incumplen los plazos de terminación de obras, inclusive en el último ejercicio del período constitucional, por lo que el concepto de obras en proceso se vuelve recurrente de ejercicio en ejercicio.

Criterios: para efectos de calificación sólo se consideran los recursos del Ramo 33 y del Programa de Inversión Municipal (PIM) que se destinen a obra pública, toda vez que las obras que se realizan con recursos de otras fuentes de financiamiento obedecen más a convenios que celebran los municipios con otras instituciones donde quedan asentadas las condiciones para la ejecución de los recursos, por lo que los valores asignados se sujetan a lo que señala el cuadro. La ponderación es de 100 puntos y no se acumula.

Obras en proceso al cierre de ejercicio

2.1.1.29 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que tienen 15 % o menos de los recursos etiquetados para obra pública del Ramo 33 y PIM, como obras en proceso.	100
Municipios que tienen del 15.1 al 30 % de los recursos etiquetados para obra pública del Ramo 33 y PIM, como obras en proceso.	75
Municipios que tienen del 30.1 al 50 % de los recursos etiquetados para obra pública del Ramo 33 y PIM, como obras en proceso.	50
Municipios que tienen más del 50 % de los recursos etiquetados para obra pública del Ramo 33 y PIM, como obras en proceso.	0
PONDERACIÓN	100

d).11. Suficiencia de los ingresos del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado para otorgar el servicio y mantenimiento.

La prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado a la ciudadanía son funciones constitucionales del municipio, quien tiene a su vez la facultad de cobrar un derecho. Si bien, los sistemas nuevos o ampliaciones a las redes ya establecidas se ejecutan con recursos no provenientes de la recaudación por la prestación de los servicios, es conveniente que al menos dicha recaudación sea lo suficiente para cubrir los gastos propios para otorgar estos servicios, así como para dar mantenimiento eficaz a todo el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado (conjunto de obras y acciones que permiten la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, incluyendo el saneamiento de las aguas residuales).

Criterio: Dada la importancia que tiene administrar el uso del agua y su tratamiento residual, la calificación estará en función de los rangos de ingreso gasto del servicio y mantenimiento, según se muestra en el cuadro.

Suficiencia de ingresos propios del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado para otorgar el servicio y mantenimiento

2.1.1.30 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que con los ingresos de sus Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado cubren el 100 % de sus gastos para otorgar el servicio y mantenimiento.	100
Municipios que con los ingresos de sus Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado cubren del 80 al 99.9 % de sus gastos para otorgar el servicio y mantenimiento.	80
Municipios que con los ingresos de sus Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado cubren del 60 al 79.9 % de sus gastos para otorgar el servicio y mantenimiento.	60
Municipios que con los ingresos de sus Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado cubren del 40 al 59.9 % de sus gastos para otorgar el servicio y mantenimiento.	40
Municipios que con los ingresos de sus Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado cubren del 20 al 39.9 % de sus gastos para otorgar el servicio y mantenimiento.	20
Municipios que con los ingresos de sus Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado cubren menos del 20 % de sus gastos para otorgar el servicio y el mantenimiento o No recaudan.	0
PONDERACIÓN	100

d).12. Administración de los servicios de tránsito.

Los Municipios por mandato constitucional tienen atribuciones para administrar directamente los servicios de tránsito en su respectiva jurisdicción. Administrar estos servicios va más allá del cumplimiento a la Norma, toda vez que si propicia una buena administración, además de mejorar los ingresos para el municipio, tiene un mejor control del parque vehicular. Por lo tanto, lo deseable es que administren directamente estos servicios.

Criterio: siendo que la capacidad administrativa se traduce en una eficaz y eficiente gestión municipal, el manejo de los servicios de tránsito se califica en función de la participación directa que los municipios tienen en esta materia, según se muestra en el cuadro.

Administración de los servicios de tránsito

2.1.1.31 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que administran directamente los servicios de tránsito.	100
Municipios que No administran los servicios de tránsito.	0
PONDERACIÓN	100

d).13. Pago del impuesto sobre nóminas.

Gran relevancia tiene el cumplimiento de las normas fiscales, puesto que éstas son las que dan origen a los ingresos públicos y por consiguiente sustento a los presupuestos de egresos que se ejecutan a través de las Instituciones Públicas. En este sentido, los municipios deben cumplir puntualmente con lo que establece el Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas en materia del Impuesto Sobre Nóminas. Por lo tanto, la calificación está en relación al cumplimiento de los municipios en el pago del impuesto y en las retenciones de éste a terceros para ser enterados a la Secretaría del Ramo del Gobierno del Estado mediante las declaraciones bimestrales correspondientes.

Criterio: La eficacia tributaria también se refleja en la responsabilidad de cumplir con las obligaciones fiscales, por ello la calificación de esta variable está en función del grado en que los municipios cumplen con el pago de sus gravámenes, según se muestra en el cuadro.

Pago del impuesto sobre nóminas

2.1.1.32 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que cumplieron puntualmente con todas las declaraciones bimestrales del Impuesto sobre Nóminas.	100
Municipios que hicieron las declaraciones bimestrales del Impuesto sobre Nóminas pero que No cumplieron de manera puntual.	75
Municipios que No declararon el Impuesto sobre Nóminas de uno o más bimestres del ejercicio fiscal o No retuvieron el impuesto correspondiente.	0
PONDERACIÓN	100

d).14. Pago de pasivos de corto plazo.

Todo gasto debe estar contemplado en el Presupuesto de Egresos, es decir, para que el Ayuntamiento contraiga una obligación debe estar soportado invariablemente con suficiencia presupuestal. Por lo tanto los ayuntamientos deben evitar acumular adeudos a proveedores de bienes y servicios así como a contratistas, más cuando se trata de adeudos a instituciones públicas, como es el caso de la CFE. Pagar puntualmente las obligaciones contraídas, no significa solo dar cumplimiento a las normas establecidas sino también se fortalece la imagen institucional del municipio.

Criterio: La calificación se da con base a los compromisos adquiridos de corto plazo en referencia al soporte financiero reflejado en las cuentas de Caja y Bancos, de acuerdo a los rangos de pasivo circulante que se muestran en el cuadro.

Pago de pasivos de corto plazo

2.1.1.33 CRITERIO VS CONDICIÓN	CALIFICACIÓN
Municipios que tienen un Pasivo Circulante menor al 20 % del monto total de la suma de las cuentas de Caja y Bancos.	100
Municipios que tienen un Pasivo Circulante del 20 al 40 % del monto total de la suma de las cuentas de Caja y Bancos.	75
Municipios que tienen un Pasivo Circulante del 40.1 al 60 % del monto total de la suma de las cuentas de Caja y Bancos.	50
Municipios que tienen un Pasivo Circulante superior al 60 % del monto total de la suma de las cuentas de Caja y Bancos o no presentan Pasivo Circulante por registros incorrectos.	0
PONDERACIÓN	100

d).Resumen. Ponderación del Componente

Gestión de la Administración Pública Municipal.

2.1.1.34 VARIABLES	CALIFICACIÓN
d).1. Esfuerzo recaudatorio de los municipios.	100
d).2. La administración del impuesto predial.	100
d).3. Rezagos del cobro del Impuesto Predial.	100
d).4. Actualización del valor de la propiedad raíz.	100
d).5. Gestoría de la Administración Municipal para obtener recursos adicionales, diferentes a los derivados de la Ley de Coordinación Fiscal, PEMEX y los de su propia recaudación fiscal.	100
d).6. Grado de endeudamiento público.	100
d).7. Aplicación de los recursos del Fondo Municipal de Emergencias y Desastres (FOMED).	100
d).8. Aplicación de los recursos del 2 por ciento del Fondo III del Ramo 33 para el programa de desarrollo institucional (PRODIM).	100
d). 9 Adjudicación de obra pública.	100
d).10. Recursos del Ramo 33 y PIM programados para obra pública que al cierre de ejercicio se encuentran etiquetados como obras en proceso.	100
d).11. Suficiencia de los ingresos del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado para otorgar el servicio y mantenimiento.	100
d).12. Administración de los servicios de tránsito.	100
d).13. Pago del impuesto sobre nóminas.	100
d).14. Pago de pasivos de corto plazo.	100
PONDERACIÓN	1400

La ponderación va de 0 a 1400 puntos, como calificación mínima y máxima, resultado de la suma de los valores de las variables y éstas a su vez, de los valores asignados a los criterios. Estos son los términos de referencia para este componente, bajo los cuales se compararán las condiciones en que rinden cuentas los municipios.

e) Ponderación Global

La suma de la ponderación máxima de los componentes es igual a 3000 puntos, valor que representa el 100% de la calificación que alcanzarían los municipios, en el supuesto de que las cuentas que rinden se apegaran estrictamente a los criterios establecidos en la normatividad jurídica y técnica.

Considerando que este estándar de actuación satisfactoria dibuja una rendición de cuentas ideal, muy diferente a la realidad de las cuentas que rinden los municipios, esta ponderación es sólo un referente para conocer el lugar que ocupa cada una de las administraciones municipales.

2.1.1.35 COMPONENTES	CALIFICACIÓN
a) Planeación y Participación Social.	600
b) Asignación de Recursos y Ejecución del Presupuesto.	700
c) Regulación de Servicios y Control Interno.	300
d) Gestión de la Administración Pública Municipal.	1400
PONDERACIÓN	3000

Como se puede observar la revisión y calificación de cuentas de los municipios contiene los criterios ("lo que debería ser") y la condición efectiva ("lo que es"). Conocer el efecto ("las consecuencias") que produce la desviación respecto a los criterios y también las causas, corresponde a los auditores. Por lo tanto, los municipios que se desvíen de los criterios, y mientras más se alejen de la calificación máxima, serán considerados con mayor probabilidad candidatos a ser fiscalizados.

2. ENFOQUE SISTÉMICO PARTICIPATIVO

La comprensión clara de los propósitos de las áreas de una institución se puede alcanzar cuando se miran las cosas desde un punto de vista sistémico, pues este modelo revela una fotografía instantánea de la estructura organizativa y el proceso administrativo, donde la planeación, el control y el seguimiento determinan el método de trabajo y señala quiénes serán los responsables de ejecutarlo para producir los bienes y/o generar los servicios que los clientes internos y externos demandan.

a) Método de Trabajo

El enfoque sistémico permitió tomar al sistema hacendario municipal como unidad para subdividirlo en componentes y variables e incorporar criterios para revisar y calificar la rendición de cuentas de cada uno de los municipios; los criterios fueron a su vez seleccionados del sistema legal que regula la actividad financiera del estado mexicano, en particular la de los municipios.

En este contexto se enumeran las etapas del proceso que tiene por objeto obtener y producir datos para la toma de decisiones en las áreas de análisis de información; programación y ejecución de auditorías; e informes de resultados de la fiscalización a los municipios.

Primera etapa: Identificar y conocer las fuentes de información documental que generan los municipios, de acuerdo a la siguiente clasificación:

Instrumentos (Insumos)	Normativos	de	✓ Plan de Desarrollo
	Mediano Plazo		✓ Plan de Desarrollo Urbano
			✓ Programas Municipales
	Operativos	de	✓ Programas Anuales
	Corto Plazo		✓ Ley de Ingresos
			✓ Presupuesto de Egresos
			✓ Convenios de Concertación
	De Control		✓ Informes Mensuales
			✓ Informes Trimestrales
			✓ Informes de Gabinete Especializados
			✓ Informes de las Auditorías

De Evaluación

- ✓ Informes de Gobierno
- ✓ Informes de Ejecución de los Planes
- ✓ Cuenta Pública
- ✓ Informes de los COPLADEMS
- ✓ Informes sobre Áreas y Necesidades Específicas

Segunda Etapa: Seleccionar y ordenar aquellos instrumentos que los municipios turnan al Congreso del Estado y a la Auditoría Superior periódicamente (avances mensuales y trimestrales); el objeto de este paso es contar con un expediente de cada municipio para extraer la información programática, presupuestal y financiera; analizarla y codificarla por componente y variable. Esta actividad se realizará de febrero a diciembre del ejercicio en curso y de enero a mayo del siguiente ejercicio, ya que es el plazo en el que los municipios envían el informe del cuarto trimestre y la Cuenta Pública del ejercicio anterior, de acuerdo a lo establecido en las siguientes normas jurídicas.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas

Artículo 9.- Los Ayuntamientos presentarán al Congreso, y en sus recesos a la comisión permanente, a más tardar en el mes de mayo, la Cuenta Pública correspondiente al año anterior. Solo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del propio ayuntamiento, suficientemente justificada a juicio del Congreso o de la Comisión permanente, presentada por lo menos con quince días de anticipación a la conclusión del plazo, debiendo comparecer en todo caso el Presidente Municipal a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de un mes.

Los municipios y los entes públicos municipales rendirán a la Auditoría Superior del Estado, en forma consolidada, dentro de los quince días siguientes a la conclusión del periodo, el informe trimestral de avance de gestión financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo.

Ley de Presupuesto Contabilidad y gasto Público Municipal

Artículo 24.- los ayuntamientos, enviarán al Congreso del Estado, por conducto de la Comisión de Hacienda,. Para su registro y seguimiento del control

presupuestal del gasto corriente y de inversión municipal, el avance mensual de la cuenta pública, mismo que deberá presentarse a más tardar el día 23 del mes siguiente al que corresponda, el que a su vez será remitido al Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, a través de la Comisión de Vigilancia.

Tercera etapa: Solicitar a los 118 municipios la información de carácter cualitativo a través de un cuestionario elaborado exprofesamente para completar los datos que no genera el Sistema Integral de Administración Hacendaria Municipal (SIAHM) y que tampoco se encuentran en los avances mensuales, informes trimestrales, cuentas públicas y otros instrumentos.

La información se podrá obtener a través de oficio circular, donde se anexe cuestionario para que el ayuntamiento lo conteste y remita al Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, en un plazo no mayor a cinco días hábiles a partir de la fecha del acuse de recibo de la solicitud.³

El oficio deberá turnarse en el primer año del periodo constitucional, ya que en los siguientes dos años sólo se comprobará si los ayuntamientos atendieron las recomendaciones de mejorar y transparentar las cuentas que rinden ante el Congreso del Estado y la Auditoría Superior, resultantes de las observaciones hechas exclusivamente a los rubros de información solicitada en los cuestionarios.

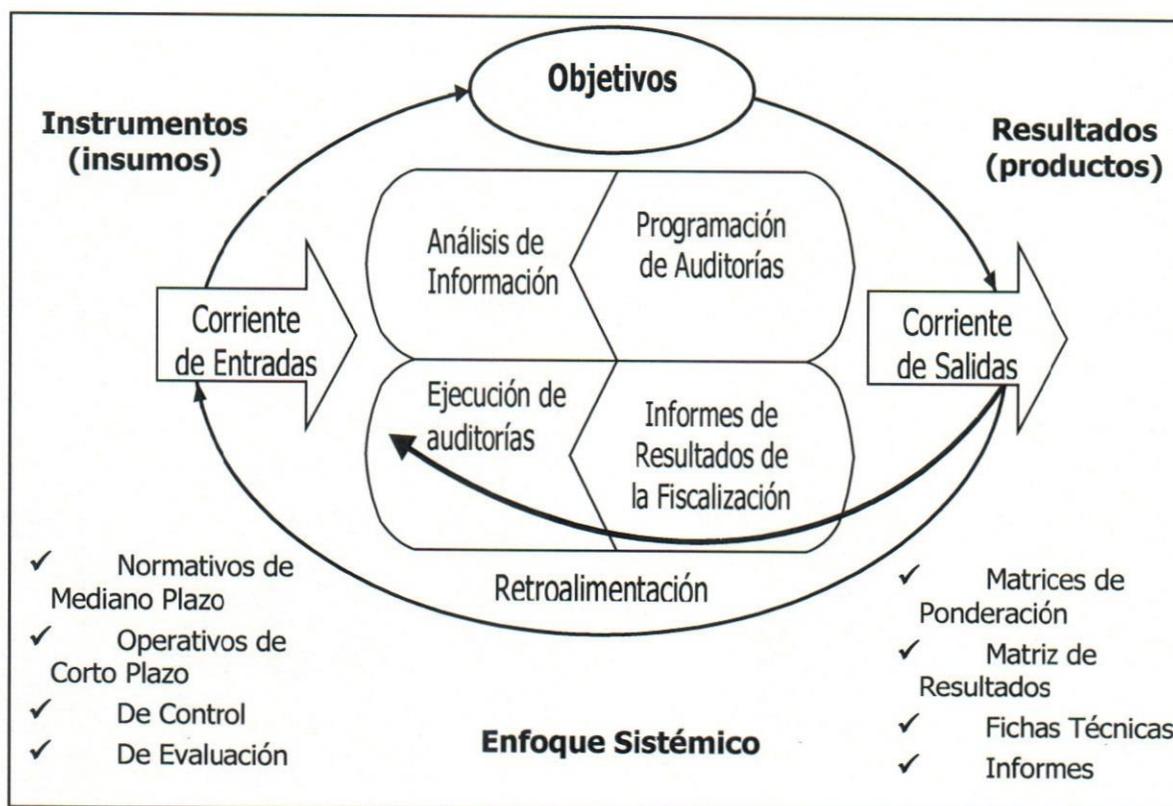
Cuarta Etapa: Una vez que se cuente con la información cuantitativa y cualitativa de los avances mensuales y trimestrales, así como de los cuestionarios, se actualizarán y conciliarán cada trimestre los datos programáticos, presupuestales, financieros y contables con el objeto de validar la información y emitir un reporte de las matrices de ponderación y la de resultados para ser turnadas al área de programación. Deberán, al mismo tiempo, imprimirse las fichas técnicas para el área de auditoría.

Esta fase tiene la mayor significancia porque en ella se revisa y califica la rendición de cuentas y se ponderan los valores que alcanzan los municipios en cada uno de los componentes (método de trabajo propiamente dicha); el procedimiento

³ **Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas, Artículo 17.-** Para la Revisión y Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas, la Auditoría Superior del Estado tendrá las Atribuciones Sigüientes: **Fracción X.-** Solicitar toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, atendiendo a las disposiciones legales que para el efecto consideren dicha información como de carácter reservado o que deba mantenerse en secreto.

aplica de manera análoga para cada una de las variables tal y como se muestra en el punto tres de este proyecto, la especificidad está en los rangos de calificación que se asignan en función de los criterios.

Quinta Etapa: Recibidas las cuentas públicas municipales en la Auditoría Superior, se comprobará la información consolidada en éstas contra los datos registrados en el sistema automatizado por componente y variables en que sean aplicables los criterios. Esta actualización tiene el fin de emitir un nuevo reporte de las matrices de ponderación y la de resultados para el área de programación, y las fichas técnicas de información municipal del ejercicio anterior para el área de auditoría.



Además se elaborará un informe consolidado de la revisión de los instrumentos normativos de mediano plazo, operativos de corto plazo, de control y de evaluación para ser turnado al área de informe de resultados de la fiscalización.

b) Responsables de ejecutarlo

Las intrarrelaciones en la Auditoría Superior del Estado muestran los engranajes que deben ensamblarse para mejorar la fiscalización superior; la sinergia del trabajo conjunto y coordinado no debe verse sólo como un deseo, sino como una realidad: que la función básica de la institución se lleve a cabo con eficacia, eficiencia y economía en el corto plazo; claro que esto depende de la adopción de métodos de trabajo y procedimientos claros y razonables, donde cada área conozca la esfera de su competencia y reconozca cuáles son las actividades sustantivas que debe realizar.

Explicado lo anterior las siguientes tablas muestran, en función de los componentes y variables, los entes con los que la Auditoría Superior se relaciona, las fuentes de información y las áreas responsables de recibir la información, analizarla y procesarla.

Componentes Variables	Interrelaciones y Fuentes de Información	Áreas Responsables
A. Planeación y Participación Social.		
1. Marco General de Planeación de la Administración Pública Municipal.	Secretaría de Finanzas. H. Congreso. Presupuesto de Egresos. Municipio (consultar).	Dirección de Análisis y Desarrollo de la Hacienda Pública (DADHP)
2. Indicadores de evaluación de los programas.	Presupuesto de Egresos. Cuenta Pública. Municipio (consultar).	DADHP.
3. Recursos ejercidos en los cinco rubros de marginación que integran el Índice de Rezago Estatal (IRE).	Informe mensual/SIAHM. Informe trimestral/SIAHM. Cuenta Pública.	DADHP.
4. Participación de los municipios en las políticas y acciones de desarrollo social y humano.	INEGI. Secretaría de Finanzas (Delegaciones). Municipio (consultar).	DADHP.
5. Entrega de fotocopias de expedientes técnicos de obra a los Consejos de Participación Ciudadana.	Secretaría de Finanzas (Delegaciones). Expedientes Técnicos. Municipio (consultar).	DADHP.

Componentes Variables	Interrelaciones y Fuentes de Información	Áreas Responsables
B. Asignación de Recursos y Ejecución del Presupuesto.		
1. Aplicación de los productos financieros de los Fondos III y IV del Ramo 33.	Informe mensual/SIAHM. Informe trimestral/SIAHM. Cuenta Pública.	Dirección de Análisis y Desarrollo de la Hacienda Pública (DADHP)
2. Aplicación de los recursos del Fondo III del Ramo 33.	Informe mensual/SIAHM. Informe trimestral/SIAHM. Cuenta Pública.	DADHP.
3. Aplicación de los recursos del Fondo IV del Ramo 33.	Informe mensual/SIAHM. Informe trimestral/SIAHM. Cuenta Pública.	DADHP.
4. Cumplimiento de la recomendación presupuestaria para asignar recursos al PIM.	Presupuesto de Egresos/SIAHM Cuenta Pública.	DADHP.
5. Cumplimiento de la recomendación presupuestaria para asignar recursos al DIF o IDH.	Presupuesto de Egresos/SIAHM Cuenta Pública.	DADHP.
6. Cumplimiento sobre el 3% de gastos indirectos en obra pública del Ramo 33.	Informe mensual/SIAHM. Informe trimestral/SIAHM. Cuenta Pública.	DADHP.
7. Cumplimiento de asignar como mínimo el 70% de los recursos del Fondo III para las obras en localidades fuera de la cabecera municipal.	Informe mensual/SIAHM. Informe trimestral/SIAHM. Cuenta Pública.	DADHP.

Componentes Variables	Interrelaciones y Fuentes de Información	Áreas Responsables
C. Regulación de servicios y Control Interno.		
1. Elaboración, aprobación y publicación de Normas que regulan cada uno de los servicios básicos que presta el municipio de acuerdo al artículo 115 constitucional.	Archivos permanentes de consulta Biblioteca del OFSCE Municipio (consultar).	Unidad de Asuntos Jurídicos(UAJ) Dirección de Auditoría a Municipios (DAM) Dirección de Planeación e Informes (DPI) Dirección de Análisis y Desarrollo de la Hacienda Pública (DADHP)
2. Elaboración, aprobación y publicación de Normas que regulan servicios diferentes a los que establece el artículo 115 constitucional.	Archivos permanentes de consulta. Biblioteca del OFSCE Municipio (consultar).	UAJ. DAM. DPI. DADHP.
3. Elaboración, aprobación y publicación de Normativas que regulan el funcionamiento del municipio.	Archivos permanentes de consulta Biblioteca del OFSCE Municipio (consultar)...	UAJ. DAM. DPI. DADHP.

Componentes Variables	Interrelaciones y Fuentes de Información	Áreas Responsables
D. Gestión de la admón. Pública Municipal.		
1. Esfuerzo recaudatorio de los municipios.	Informe mensual/SIAHM. Informe trimestral/SIAHM. Cuenta Pública.	Dirección de Análisis y Desarrollo de la Hacienda Pública (DADHP)
2. Gestoría de la Administración Municipal para obtener recursos adicionales, diferentes a los derivados de la Ley de Coordinación Fiscal, PEMEX y los de su propia recaudación fiscal.	Informe mensual/SIAHM. Informe trimestral/SIAHM. Cuenta Pública.	DADHP.
3. La administración del impuesto predial.	Informe mensual/SIAHM. Informe trimestral/SIAHM. Cuenta Pública.	DADHP.
4. Actualización del valor de la propiedad raíz.	Secretaría de Finanzas. H. Congreso. Municipio (consultar).	DADHP.
5. Grado de endeudamiento público.	Informe mensual / SIAHM. Informe trimestral / SIAHM. Cuenta Pública.	DADHP.
6. Aplicación de los recursos del Fondo Municipal de Emergencias y Desastres (FOMED).	Secretaría de Finanzas. Cuenta Pública. Municipio (consultar).	DADHP.
7. Aplicación de los recursos del 2 por ciento del Fondo III del Ramo 33 para el programa de desarrollo institucional (PRODIM).	Secretaría de Finanzas. SEDESOL Presupuesto de Egresos/SIAHM Cuenta Pública. Municipio (consultar).	DADHP.
8. Recursos del Ramo 33 y PIM programados para obra pública que al cierre de ejercicio se encuentran etiquetados como obras en proceso.	Informe mensual/SIAHM. Informe trimestral/SIAHM. Cuenta Pública.	DADHP.

c) Clientes Potenciales

El método que se presenta en este proyecto, no es exclusivo del área que revisa y analiza las cuentas que rinden los municipios, pues su aplicación involucra tanto a las áreas de programación y ejecución de auditorías e informes de resultados de la fiscalización, como a las de metodología de la fiscalización, de asuntos jurídicos, recursos humanos, sistemas y administración. Estos son los clientes internos.

Los clientes externos serán el Congreso del Estado, los municipios, la Auditoría Superior de la Federación y otras instituciones de control externo; la formulación del proyecto se realizó pensando en fortalecer la fiscalización y la gestión de los ayuntamientos, por lo que los beneficios esperados se verán en el mediano plazo con la mejora de la rendición de cuentas y la transparencia en la obtención y ejecución de los recursos.

Resultados de calificación

**a) Matrices de ponderación
para calificar las labores
hacendarias administrativas**

E. Ponderación Global

CLAVE	MUNICIPIO	RESUMEN				
		Variables				
		6	7	3	14	30
Criterios		A	B	C	D	PROMEDIO
		31	27	40	59	157
001	Acacoyagua	100	100	100	88	97
002	Acala	76	63	82	63	71
003	Acapetahua	68	67	100	63	74
004	Altamirano	60	83	100	63	76
005	Amatán	64	83	100	63	77
006	Amatenango de la Frontera	80	83	100	63	81
007	Amatenango del Valle	72	83	100	63	79
008	Angel Albino Corzo	72	83	100	63	79
009	Arriaga	72	83	100	63	79
010	Bejucal de Ocampo	72	83	100	63	79
011	Bella Vista	72	83	100	63	79
012	Berriozábal	72	83	100	63	79
013	Bochil	72	83	100	63	79
014	Bosque, El	72	83	100	63	79
015	Cacahoatán	72	83	100	63	79
016	Catazajá	72	83	100	63	79
017	Cintalapa	72	83	100	63	79
018	Coapilla	72	83	100	63	79
019	Comitán de Domínguez	72	83	100	63	79
020	Concordia, La	72	83	100	63	79
021	Copainlá	72	83	100	63	79
022	Chalchihuitán	72	83	100	63	79
023	Chamula	72	83	100	63	79
024	Chanal	72	83	100	63	79
025	Chapultenango	72	83	100	63	79
026	Chenalhó	72	83	100	63	79
027	Chiapa de Corzo	72	83	100	63	79
028	Chiapilla	72	83	100	63	79
029	Chicoasén	72	83	100	63	79
030	Chicomuselo	72	83	100	63	79
031	Chilón	72	83	100	63	79
032	Escuintla	72	83	100	63	79
033	Francisco León	72	83	100	63	79
034	Frontera Comalapa	72	83	100	63	79
035	Frontera Hidalgo	72	83	100	63	79
036	Grandeza, La	72	83	100	63	79
037	Huehuetán	72	83	100	63	79
038	Huixtán	72	83	100	63	79
039	Huitiupán	72	83	100	63	79
040	Huixtla	72	83	100	63	79
041	Independencia, La	72	83	100	63	79
042	Ixhuatán	72	83	100	63	79
043	Ixtacomitán	72	83	100	63	79
044	Ixtapa	72	83	100	63	79
045	Ixtapangajoya	72	83	100	63	79
046	Jiquipilas	72	83	100	63	79
047	Jitotol	72	83	100	63	79
048	Juaréz	72	83	100	63	79
049	Larráinzar	72	83	100	63	79
050	Libertad, La	72	83	100	63	79
051	Mapastepec	72	83	100	63	79
052	Margaritas, Las	72	83	100	63	79

b) Fichas técnicas municipales

ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO

FICHA TÉCNICA MUNICIPAL

FECHA : _____

PERIODO : _____

ANTECEDENTE DE AUDITORIA PRACTICADA

MUNICIPIO : _____ Grado de Marginación : _____

Auditoría Inmediata Anterior No. : _____

Tipo de Auditoria : _____ Fecha Inicio Real : _____ Fecha Termino : _____

Observaciones Realizadas : Cuantificables _____ No Cuantificable: _____

Observaciones Solventadas : _____ Observaciones Pendientes de Solventar : _____

No. de Auditores Asignados: _____ No. de Supervisiones Realizadas: _____

A.- PLANEACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

¿Tiene el Municipio Plan de Desarrollo Municipal? SI : _____ NO : _____

¿Tiene el Municipio Plan de Desarrollo Urbano Municipal? SI : _____ NO : _____

¿Tiene Integrado el Municipio su Consejo de Participación Ciudadana? SI : _____ NO : _____

¿Entrega Fotocopias de los expedientes técnicos de obra a los Consejos de Participación Ciudadana? SI : _____ NO : _____

Recursos Ejercidos en el periodo que inciden en la disponibilidad o mejora de la vivienda _____

Recursos Ejercidos en el periodo que inciden en el mejoramiento del Nivel Educativo _____

Recursos Ejercidos en el periodo para que las viviendas tengan disponibilidad de Electricidad _____

Recursos Ejercidos en el periodo en la construcción o mejoras del Sistema de Drenaje _____

Recursos Ejercidos en el periodo para mejorar directamente el ingreso de las Familias _____

ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO

FICHA TÉCNICA MUNICIPAL

FECHA : _____

PERIODO : _____

B.- ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

INFORMACIÓN PRESUPUESTAL DEL PERIODO

INGRESOS

ORDINARIOS

Propios : _____

Participaciones : _____

Administrados : _____

EXTRAORDINARIOS

Extraordinarios : _____

Fondo III : _____

Productos Fin : _____

Fondo IV : _____

Productos Fin : _____

Otras Aportaciones
y Subsidios : _____

Financiamientos y
Empréstitos : _____

GASTO

CORRIENTE

Servicios Personales : _____

Materiales y Suministros : _____

Servicios Generales : _____

Subsidios : _____

INVERSION

Aportaciones : _____

Muebles e Inmuebles : _____

Obras Públicas : _____

DEUDA PÚBLICA

Instituciones Bancarias : _____

Gobierno del Estado : _____

Gobierno Federal : _____

¿Incluye la Ley de Ingresos Municipal todas las Fuentes de Financiamiento?

SI : _____ NO : _____

¿Incluye el Presupuesto de Egresos Municipal todos los Ingresos ajustándose al equilibrio Presupuestal?

SI : _____ NO : _____

ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO

FICHA TÉCNICA MUNICIPAL

FECHA : _____

PERIODO : _____

C.- REGULACIÓN DE SERVICIOS Y DE CONTROL INTERNO

CREACIÓN DE NORMAS

¿Tiene el Municipio Normas que regulan los Servicios Básicos que presta el Municipio de acuerdo al Artículo 115 Constitucional?

SI : _____ NO : _____

¿Tiene el Municipio Normas que regulan los Servicios diferentes a los que establece el Artículo 115 Constitucional?

SI : _____ NO : _____

NORMATIVAS DE CONTROL INTERNO

¿Tiene el Municipio Normas de Control Interno?

SI : _____ NO : _____

Nota: Cuando la respuesta sea positiva, el sistema proporcionará la relación correspondiente

ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO

FICHA TÉCNICA MUNICIPAL

FECHA : _____

PERIODO : _____

D.- GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

GESTIÓN MUNICIPAL

Porcentaje de rezago en el cobro del Impuesto Predial _____

Porcentaje en la Actualización de la propiedad _____

Porcentaje de suficiencia de los ingresos por servicios de Agua Potable para cubrir los Gastos Propios del Servicio y Mejoramiento del Sistema _____

¿Administra directamente el Municipio la Recaudación del Impuesto Predial? SI : _____ NO : _____

¿Administra directamente el Municipio los Servicios de Tránsito? SI : _____ NO : _____

Detalle de la aplicación de los Recursos del Fondo Municipal de Emergencias y Desastres (FOMED) _____

Detalle de la aplicación de los Recursos del 2 por ciento del Fondo III del Ramo 33 para el programa de Desarrollo Institucional (PRODIM) _____

Porcentaje del Fondo III aplicado en Obra Pública _____

Porcentaje del Fondo IV aplicado en Obra Pública _____

Porcentaje del PIM aplicado en Obra Pública _____

Porcentaje de Obras en Proceso al cierre del ejercicio en relación al monto total de Obras Públicas _____

ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO

FICHA TÉCNICA MUNICIPAL

FECHA : _____

PERIODO : _____

D.- GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

SITUACIÓN FINANCIERA Y DE EVALUACIÓN

INDICADORES FINANCIEROS

- | | | |
|---|---|---|
| •Capacidad Financiera | •Autonomía Financiera | •Autonomía Tributaria |
| •Capacidad de Inversión | •Impacto de Gasto Educativo | •Saldo Relativo de la Deuda |
| •Carga de la Deuda | •Capacidad Recaudatoria | •Nivel Real de Gasto |
| •Relación Gasto de Inversión vs Gasto Corriente | •Impacto de los Servicios Personales vs Gasto Total | •Impacto del Gasto Corriente vs Gasto Total |
| •Impacto de Gasto de Inversión vs Gasto Total | •Impacto del Ramo33 vs Gasto Total | |

INDICADORES DE EVALUACIÓN

- | | | |
|--|---|--|
| •Estructura de los Proyectos (Apoyo Humano) | •Estructura de los Proyectos (Apoyo Físico) | •Estructura de los Proyectos (Apoyo a la Producción) |
| •Cobertura de la Demanda (Apoyo Humano) | •Cobertura de la Demanda (Apoyo Físico) | •Cobertura de la Demanda (Apoyo a la Producción) |
| •Número de Comités y/o Consejos Constituidos | •Número de Comunidades Participantes en Reuniones de Comités y/o Consejos | •Empleos Generados (por tipo de apoyo) |
| •Población Atendida (Mujeres y Hombres) | | |

INDICADORES DE COBERTURA DE PROGRAMAS, EN FUNCION A :

POBLACIÓN

LOCALIDADES

SC - Agua Potable	SI - Letrinas	SC - Agua Potable	SI - Letrinas
SD - Drenaje	SE - Urbanización	SD - Drenaje	SE - Urbanización

OBRAS PÚBLICAS Y PROYECTOS

No. : _____ Estatus : _____

Nombre (Prog, SubProg, Proy, Obra): _____ Avance Físico : _____

Localidad : _____ Avance Financiero : _____

Presupuesto Autorizado : _____ Origen del Recurso

Presupuesto Ejercido : _____ Del Ejercicio : ____ Refrendo : ____

Modalidad de Adjudicación : _____ Fuente de Financiamiento : _____

3% Indirectos : _____

Modalidad de Ejecución

Por Contrato _____ Por Administración Directa _____

CONCLUSIÓN

Últimamente, se han detectado y desarrollado a nivel mundial tres principales tendencias para poder enfrentar el reciente enfoque: en eficiencia, eficacia y optimización de los recursos en la administración pública de todos los niveles y para satisfacer las necesidades en información financiera comparable y acorde con las mejores prácticas contables internacionales y nacionales, tanto del sector público como del privado.

Hoy en día, el deseo de producir la información contable confiable, oportuna, clara y útil para la toma de decisiones no es únicamente el objetivo de la contabilidad, sino es todo un reto.

La premisa fundamental es que la información financiera producida por cualquier sistema contable debe ser útil para asegurar la toma de decisiones a través de la capacidad de los diversos usuarios de la información de analizar e interpretar los estados financieros básicos, así como sus notas respectivas.

Para que la información financiera sea útil, debe cumplir con una serie de características cualitativas, también llamadas "requisitos de calidad". Simplificando un poco el Marco Conceptual definido por el (CINIF) en su Norma de Información Financiera (NIF) A-1 y en su momento por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) en el Boletín A-1, las principales características son confiabilidad, oportunidad y claridad. Naturalmente, dependiendo de los distintos enfoques conceptuales, existe una serie de características cualitativas secundarias asociadas con cada una de las premisas básicas, una de las características primarias de la información financiera es la confiabilidad. Su principal propósito es asegurar la calidad en la toma de decisiones, basándose en la objetividad, estabilidad, verificabilidad y veracidad de la información financiera disponible.

Otro aspecto esencial es la oportunidad de la información contable para que el usuario pueda tomar decisiones a tiempo, aún cuando las cuantificaciones obtenidas se tienen que basar en las estimaciones de eventos cuyos efectos no se conocen totalmente, siempre y cuando no se ven afectados negativamente los niveles de confiabilidad de la misma.

La última premisa básica es la claridad o la comprensibilidad de la información financiera presentada en los estados financieros. Este requisito de calidad es necesario para que la información contable y financiera sea fácilmente entendible por aquellos usuarios facultados para la toma de decisiones que tienen la capacidad de analizar la situación financiera y que poseen un conocimiento razonable de la contabilidad y de las actividades económicas y de los negocios.

Como se puede observar, no siempre es recomendable lograr simultáneamente los grados máximos de las características de la información financiera para que ésta sea útil. Más bien, se trata de encontrar el punto de equilibrio óptimo de la implementación de las premisas mencionadas mediante el empleo del juicio profesional de las personas responsables de elaborar y presentar la información financiera.

Como conclusión, se puede resumir que mientras la información financiera producida por el sistema de contabilidad gubernamental no reúna las características básicas y no tome en cuenta seriamente la evolución y las tendencias descritas, difícilmente, podemos afirmar que los informes contables del gobierno, en todos sus niveles, son los medios más adecuados para tomar decisiones de las cuales depende el futuro de un municipio, un estado o una nación. Aunado a esto se hace indispensable, no sólo depender de la información financiera producida por un sistema de contabilidad gubernamental para tomar decisiones, debe sistematizarse también la información programática, especialmente la que está vinculada a los elementos programáticos tales como los objetivos, estrategias, indicadores y sus metas respectivas, veamos por qué.

Al revisar la información de las cuentas públicas municipales, se observa una ausencia de programas en la asignación de los recursos bajo los términos de un Plan de Desarrollo para orientar el gasto público, no obstante que la normatividad (Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público municipal, Art. 8) señala que el presupuesto de egresos debe estar fundado en programas que señalen objetivos, metas, unidades de medida y responsables de su ejecución, tomando como referencia el plan municipal de desarrollo.

Esta circunstancia hace que los Municipios no cumplan con la información cualitativa que se requiere para conocer los avances de los objetivos que trazaron los Ayuntamientos para dar respuesta puntual a las variadas demandas ciudadanas.

En este mismo sentido, tampoco informan de manera cualitativa y mediante indicadores conforme lo señalan la Ley de Coordinación Fiscal y los Manuales de Operación de los Fondos federales III y IV. Esta circunstancia dificulta la fiscalización de los recursos en los términos del artículo 25 y de la Fracción III del Artículo 46 de dicha Ley, para conocer si los Fondos fueron aplicados a los fines que para cada tipo de gasto corresponde, si beneficiaron directamente y en qué medida a sectores de población que presentan condiciones de rezago social y pobreza extrema.

Las actuales deficiencias que presenta la administración pública municipal en materia de rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos, en gran medida se debe al cumplimiento parcial de las normas que tienen que ver con la planeación, programación, presupuestación, control, evaluación y rendición de cuentas. Este cumplimiento relativo, ha llevado a muchos Municipios a depender en mayor grado de los recursos federales al ver incrementados sus índices de rezago.

Lo anterior, confirma que el tipo de información que los Municipios entregan en cumplimiento de la rendición de cuentas, es únicamente de carácter financiero, sin considerar la información cualitativa.

Ante esta realidad es muy loable que la institución municipal disponga del 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la definición de un programa urgente de desarrollo institucional donde prioricen las tareas de planeación del desarrollo y las de planeación estratégica, así como las de generación de sistemas de información y estudios básicos que les permita tomar decisiones claras y oportunas en la asignación y orientación de sus recursos. El sistema de evaluación que se presenta en este trabajo tiene el propósito de contribuir a que los municipios identifiquen sus debilidades y mejoren sus procesos y operaciones para reducirlas de manera sustantiva.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Arellano, Luis (2000) "El análisis de la situación financiera de las entidades federativas y municipios (ponencia)" Jefe del Departamento de Análisis Financiero, Dirección de Deuda Pública).

Arellano Gault, David (1998). "Análisis Organizacional: una perspectiva desde la estrategia", Documento de Trabajo no. 26 de la División de Administración Pública del CIDE.

Arellano Gault, David (1998). "Diseño Estratégico de organizaciones públicas. Una tecnología administrativa aplicada en México". Documento de Trabajo no. 22 de la División de Administración Pública del CIDE.

Arellano Gault, David y Rivera Sánchez, Liliana (1998) "Gobiernos Locales Innovación y Perspectivas", , CIDE.

Arellano Gault, David. (1995-1997). (1998). "Evaluación Organizacional del programa de Modernización administrativa del DDF" Documento de Trabajo no. 65 de la División de Administración Pública del CIDE.

Bernache, Gerardo, Bazdrech, Miguel, Cuellar José Luis y Moreno Francisco. "Basura y Metrópoli, gestión social y pública de los residuos sólidos municipales en la zona metropolitana de Guadalajara". ITESO, CIESAS, U de G, Colegio de Jalisco.

Bobbio, N. Diccionario de Política, Siglo XXI, México, 1981, pag. 679

Cabrero Mendoza, Enrique "La gestión de servicios urbanos: Reto a la innovación en los gobiernos locales" CIDE.

Cabrero, Enrique con la colaboración de García del Castillo, Rodolfo y Gutiérrez Mendoza, Martha (1996). "La Nueva Gestión Municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales". Editorial Miguel Angel Porrúa.

Cabrero, Mendoza Enrique con la colaboración de García del Castillo, Rodolfo y Gutiérrez Mendoza, Martha (1996). "La Nueva Gestión Municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales". Editorial Miguel Angel Porrúa.

Cabrero, Mendoza Enrique (coord.), (1996). "Los dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México". Editorial Miguel Angel Porrúa.

Castillo Polanco, Luis Alfredo (Premio Banobras 1994). "Regulación y gravamen de la propiedad inmobiliaria: una alternativa de acción municipal".

Coronilla Cruz, Raúl (1993). "Diversos enfoques del cambio organizacional", Documento de Trabajo no. 14 de la División de Administración Pública del CIDE.

Díaz Flores, Manuel y García del Castillo, Rodolfo (1996). "Innovación financiera en Gobiernos locales: el Caso del Municipio de Aguascalientes" CIDE.

Flores, José Luis. En Hacia un Auténtico Federalismo, pag. 180

García del Castillo, Rodolfo "Formas Clave para la prestación de los Servicios Públicos en México".

García del Castillo, Rodolfo (1995). "Análisis del Municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas, parte 1", Documento de Trabajo no. 32 de la División de Administración Pública del CIDE.

García del Castillo, Rodolfo (1995). "Análisis del Municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas, parte 2", Documento de Trabajo no. 33 de la División de Administración Pública del CIDE.

García del Castillo, Rodolfo (1998). "Administración del Desarrollo Urbano y Servicios públicos Municipales", artículo para "El Gobierno y la Gestión Municipal en México", Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.

García del Castillo, Rodolfo (1999). "Los municipios en México, Los retos ante el futuro". Editorial Miguel Angel Porrúa.

Guillén López, Tonatiuh (1997). "Gobiernos Municipales en México: entre modernización y la tradición Política", Ed. Miguel Angel Porrúa.

González, Pedrero, E. (2002) "Quince puntos sobre el espíritu federal de la Nación Mexicana", en Hacia un Auténtico Federalismo, pag. 25

Hernández Torres, Misael (2001) "Servicios Municipales, Una Experiencia de la Concesión", CIDE.

López, Julio Cesar, "El perfil del Alcalde", en Proceso no. 1220, marzo 2000, Pág. 12

Martínez Almazán, Raúl (1999). "Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano", Instituto Nacional de Administración Pública.

Martínez Cabañas, Gustavo (1999). "La Administración Estatal y Municipal de México", Instituto Nacional de Administración Pública.

Mejía Lira, José (2005) "La modernización municipal". CIDE.

Montemayor, S. R. (2003) "Federalismo para la eficiencia y el desarrollo económico", en Hacia un Auténtico Federalismo, pag. 221

Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy, Hill, Mc Graw (2004). "Hacienda Pública teórica y aplicada".

Obregón, Vilorio, Rafael, (2003) "Desarrollo Sustentable Municipal", en Los municipios en México, pag. 325

Sáles Gutiérrez, C. (1999) En Hacia un Auténtico Federalismo, CEDEM pag. 174, México.

Soto González, C. En Hacia un Auténtico Federalismo, CEDEM, Univ. de Guanajuato, México, 1995, Pág. 241

Scherer, I. María. "Dos mil alcaldes estilo mexicano", en Proceso, no. 1220, Marzo 2000, Pág. 8

Vabrero Mendoza, Enrique y Nava Campos, Gabriela (coords), (1999) "Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y estudios de caso". Editorial Miguel Angel Porrúa.

Zedillo, Ernesto. "El Nuevo Federalismo", en Hacia un Auténtico Federalismo; CEDEM, Universidad de Guanajuato, México, 1995, pag. 11, 14 y SS.

LEYES:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Política del Estado de Chiapas
Ley de Coordinación Fiscal Federal
Ley de Planeación del Estado
Ley Orgánica Municipal
Ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto Público Municipal
Ley de obra pública del Estado de Chiapas
Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas
Manuales de operación de los fondos de aportaciones III y IV

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Actividad estadística	Es el conjunto de actividades de recopilación, procesamiento, análisis, almacenamiento y difusión de datos que realiza el Estado y los particulares en el territorio nacional, principalmente en las áreas demográfica, social y económica, con el fin de producir la información estadística necesaria para cumplir sus objetivos.
Actividad estadística oficial	Esta se define como el conjunto de actividades orientadas a la producción, difusión y uso de información estadística que desarrollan diferentes ramas del poder público, las entidades y dependencias oficiales, directamente o a través de otros.
Actualización de Información	Los indicadores pueden considerar valores que requieran una actualización periódica, dependiendo de la frecuencia de generación de información. Así pueden establecerse valores que se presentan mensuales, trimestrales, semestral y anualmente. También se presentan indicadores con permanencia fija, es el caso de los que tienen valores generados de investigaciones no continuadas como por ejemplo, las variables censales.
Administrador	Usuario principal del sistema que tiene las funciones de administrar nuevos usuarios, actualizar información, generar copias de seguridad, coordinar actualizaciones de la base de datos.
Censo	Proviene del latín census que significa medir, estimar, tasar. En esa medida podríamos decir que un censo es una operación donde se cuentan o enumeran las personas o las cosas.
Demografía	Estudio científico del comportamiento de las poblaciones humanas y de su dimensión, composición, distribución, densidad, crecimiento y otras características socioeconómicas, así como de las causas y consecuencias de los cambios experimentados por estos factores.
Evaluación	Se realiza al terminar un período de ejecución o una etapa, con el fin de tomar decisiones sobre los procesos adelantados, las características de los productos obtenidos, la cantidad y calidad de los resultados, la forma de su distribución entre los beneficiarios y el grado de satisfacción de sus necesidades
Evaluación de eficacia	Corresponde fundamentalmente a la evaluación del plan de desarrollo y los planes de acción en la cual lo esencial es determinar el cumplimiento de las metas con respecto a los resultados alcanzados en los objetivos y programas definidos por los gobiernos municipales en dichos planes. Esta evaluación debe, además de evaluar el desempeño con respecto a las metas propuestas, estimar el impacto de los resultados logrados en la cobertura y calidad de los sectores básicos de competencia municipal.
Evaluación de eficiencia	Busca evaluar si los resultados alcanzados en cobertura y calidad en los sectores básicos de competencia municipal son económicamente eficientes en términos de alcanzar la maximización del producto (cobertura, calidad entre otros) con los insumos utilizados (recurso docente, infraestructura, etc.). Esta evaluación trasciende el plan de desarrollo como tal. Se busca determinar, independientemente de los objetivos del gobierno municipal y los programas y proyectos del plan de desarrollo y de los planes de acción, si se están dando a los insumos disponibles los mejores usos para alcanzar el máximo resultado posible en términos de producto en sectores como educación, salud, agua potable y vías.*

Evaluación de gestión y entorno	Busca determinar cuales son los factores institucionales, financieros, políticos y de la gestión sectorial que mayor incidencia tienen en los resultados obtenidos en las evaluaciones de eficacia y eficiencia.
Evaluación de resultados	Implica que lo esencial es evaluar los resultados alcanzado y no en los productos intermedios utilizados para este fin.
Gestión municipal	Se entiende el conjunto de actividades conducentes al logro de un propósito e implica un proceso permanente de planeación, ejecución y evaluación de los planes de acción en función de los objetivos y metas que en materia social, ambiental, o cualquier otro, contenga el plan de desarrollo.
Hogar censal	Es una persona o grupo de personas, parientes o no, que viven bajo un mismo techo y generalmente comparten los alimentos. Cuando en una vivienda hay varios grupos de personas que cocinan en forma separada, a cada grupo se le considera un hogar censal.
Indicador	Un indicador es un descriptor o una señal que permite informar sobre características, comportamientos o fenómenos de la realidad, en un momento o período de tiempo determinado. Se puede expresar cuantitativa o cualitativamente y la formación de un juicio o decisión, se facilita comparando las condiciones existentes con un estándar o meta establecido previamente.
Indicadores ambientales	Apoyan el diseño y cumplimiento de metas de política pública así como la participación ciudadana, para impulsar a los países hacia el desarrollo sustentable. Ejemplo: tasa de deforestación, calidad hídrica, generación de residuos sólidos
Indicadores compuestos	Son los indicadores que surgen a partir de la relación entre variables y aplicando una relación matemática.
Indicadores demográficos	<p>En la definición de política social proveen la base sobre la cual establecer las necesidades en materia de prestación de servicios de salud, educación, recreación, vivienda, empleo, atención a poblaciones de alto riesgo sanitario o social; o las necesidades de infraestructura social, como por ejemplo agua, luz, alcantarillado y vías de comunicación.</p> <p>En la definición de políticas económicas proveen la información necesaria para la determinación de la demanda y oferta de fuerza de trabajo, de los niveles de salario mínimo y de la canasta básica de consumo.</p> <p>Finalmente son una herramienta indispensable en la elaboración de planes y proyectos de desarrollo social y en el seguimiento y evaluación de los impactos que se logran con tales proyectos.</p>
Indicadores de eficacia	Expresan el logro de objetivos y metas cumpliendo los estándares predeterminados de cantidad, calidad, tiempo y costo. Los indicadores de eficacia permiten valorar los cambios logrados sobre la situación inicial en términos de: resultados obtenidos en impactos generados por el Plan de Desarrollo
Indicadores de eficiencia	Permiten establecer la relación de productividad en el uso de los recursos; en general, se es eficiente cuando se logran los resultados previstos de la "mejor" forma posible.

Indicadores de ejecución	Estos indicadores permiten hacer un seguimiento a la eficiencia en la ejecución de los proyectos. Relacionan el tiempo real de duración del proyecto respecto al tiempo programado.
Indicadores de equidad	Permiten hacer un seguimiento sobre la incidencia o focalización de la inversión municipal respecto a las localidades geográficas y poblaciones objetivo.
Indicadores de evaluación de la gestión institucional	Están orientados a evaluar la eficacia, la eficiencia, la equidad, la pertinencia, la calidad de los bienes y servicios ofrecidos, la sostenibilidad técnica, administrativa, ambiental y social de los proyectos y la participación comunitaria en la gestión institucional.
Indicadores de gestión	Permiten medir el logro de objetivos sociales e institucionales.
Indicadores de gestión administrativa	Permiten hacer un seguimiento a la eficiencia administrativa del municipio en la gestión técnica y operativa del manejo de los proyectos en sus fases correspondientes a la presentación o radicación, análisis técnico, aprobaciones, ajustes y rechazos, y a los actos administrativos relevantes, como la firma del acta de aprobación de los mismos.
Indicadores de gestión financiera	El sistema de indicadores establece una diferencia entre la ejecución financiera y la gestión presupuestal. La primera hace referencia a un sistema contable de los giros efectivos a las entidades ejecutoras según el programa de desembolsos establecidos en cada uno de los proyectos. La gestión presupuestal hace referencia a los registros presupuestales, los cuales finalizan con los giros o pagos que realiza la tesorería municipal a cada uno de los ejecutores de los contratos establecidos en cada uno de los programas. De este modo, los indicadores de gestión financiera hacen seguimiento a los giros que se realizan a la entidad ejecutora, con fines de financiar las actividades establecidas en el cronograma del proyecto.
Indicadores de impacto	Expresan la relación entre los cambios o modificaciones que se han producido en la población – objetivo y su contexto y lo planeado, con el fin de verificar en qué quedó el plan o programa y en qué contribuyó a solucionar el problema prioritario. Pueden ser referidos a la satisfacción de la población objetivo, cumplimiento de la misión en general o a la respuesta a las necesidades de la población objetivo.
Indicadores de pertinencia	Permiten evaluar la respuesta del plan de inversiones municipales a las necesidades sentidas de la población.
Indicadores de resultados	Estos indicadores hacen referencia a los logros reales obtenidos respecto a los objetivos y metas establecidos, a la población beneficiada de manera directa e indirecta, a las coberturas geográficas, a la programación periódica de las actividades, los insumos materiales y financieros invertidos y los recursos humanos comprometidos en la ejecución de cada uno de los proyectos y programas del plan de inversión municipal.
Indicadores económicos	Los indicadores económicos sirven para describir la conformación de la estructura productiva regional, departamental o local; mostrar su desempeño en el corto, mediano o largo plazo; y señalar los factores que inciden en dicho desempeño.
Indicadores simples	Son aquellos indicadores recolectados directamente de las entidades que los generan y no sufren ningún tipo de modificación. Básicamente estos dos indicadores corresponden a variables.

Indicadores sociales	Tienen como propósito medir el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población, la calidad de vida, la pobreza y la desigualdad. Son indicadores sociales los demográficos, los de nivel de vida y los de disponibilidad de vivienda.
Información estadística	Es el conjunto de resultados cuantitativos y/o cualitativos que se obtienen de una investigación estadística, bien sea a partir de procedimientos censales, investigaciones por muestreo, o con base en registros administrativos. Dicho proceso de investigación comprende las etapas de planificación (programación, diseño) producción estadística (ejecución, análisis) evaluación y control, documentación, divulgación y difusión.
Información estadística oficial	Es el conjunto de resultados que se obtienen en un proceso sistemático de captación y tratamiento de datos relevantes para el estudio de fenómenos de interés público. Excluye las estadísticas que los organismos públicos producen exclusivamente para su propio uso y que no presentan interés para el Sistema Estadístico Nacional, ni están a disposición de otros.
Metadato	Corresponde a los datos de los datos. Puede definirse también como el conjunto de términos y definiciones que documentan sobre atributos de la información, con un doble propósito: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilitar a los usuarios el proceso de acceso, descubrimiento y uso de información ▪ Apoyar la gestión de los responsables de los servicios estadísticos oficiales, mediante el ordenamiento y el mantenimiento de datos y recursos de información, y también de la promoción de productos y servicios de información
Muestra	Es un subconjunto del universo o población a investigar, que contiene todas las características y que permite a partir de la representatividad de cada una de las variables que se pretenden medir, inferir los resultados a toda la población objeto de estudio.
Muestra probabilística	Subconjunto de la población o universo, seleccionado mediante procedimientos aleatorios, que asignan a todas y cada una de las unidades del universo una probabilidad conocida mayor que cero, de ser seleccionada.
Muestreo	Es el método por el cual se estiman y analizan las características del universo, mediante la selección y enumeración de una parte de sus unidades.
Operación estadística	Procesos para la producción de información estadística básica y/o transformación de la misma; que se origina en encuestas (censos y muestras), consolidación de registros, normas y estándares, y medición científica técnica.
Periodicidad	Intervalo de tiempo transcurrido entre cada operativo de recolección.
Población objetivo	Es el conjunto de unidades del universo que queda representado en el marco muestral y sobre la cual se hace inferencia. Éste puede coincidir con el universo.
Producción estadística	Proceso que lleva implícito la consecución de la información, su procesamiento, obtención de resultados y posterior análisis, de acuerdo con la metodología elaborada para tal fin.

Ranking municipal	Es un listado ordenado en forma ascendente o descendente de todos los municipios con base en los resultados de las distintas evaluaciones: eficacia, eficiencia, gestión y entorno y cumplimiento de requisitos legales.
Recolección	Proceso por el cual se obtienen los datos de las unidades de observación seleccionadas.
Registros administrativos	Datos recogidos con fines administrativos y que pueden ser usados para análisis estadísticos particulares.
Sector	Grupo de actividades interrelacionadas que comparten características similares y se desarrollan para lograr bien común.
Seguimiento	Es la revisión continua y periódica de la ejecución de un programa, proyecto o acción, para asegurar que la entrega de insumos, los calendarios de trabajo, los resultados a obtener y otras acciones que se requieran, procedan de acuerdo a lo programado. Está orientado a establecer, sobre la marcha, el avance físico y financiero de cada una de las actividades previstas, hasta la obtención de los productos y resultados.
Sensibilización	Conjunto de actividades tendientes a definir un sistema de estrategias e instrumentos que permita asegurar la participación activa y el compromiso de las entidades involucradas en el proceso de formulación de un proceso estadístico determinado.
Sistema de información	Es un conjunto de datos organizados y de procedimientos para su captura, procesamiento y análisis, que proporciona la información, indicadores y relaciones necesarias para diagnosticar, planificar, ejecutar, evaluar y controlar las políticas, planes, programas y proyectos de una organización.
Unidades de observación	Son aquellos conjuntos de elementos que componen el universo con una característica específica.
Universo	Conjunto de las unidades o individuos que satisfacen una definición común y constituyen la colectividad de interés. El Universo debe ser reflejo de los objetivos del estudio, por lo tanto debe describirse en términos de contenido, unidades, espacio y tiempo.
Vivienda	Es la unidad habitada o destinada a ser habitada por una o más personas. Toda unidad tiene que ser independiente y separada. Independiente quiere decir que tiene acceso desde la vía pública o desde el exterior. Este acceso puede ser directo o a través de espacios de uso común para varias unidades como escaleras, corredores, patios, caminos. Separada quiere decir que tiene muros, paredes, tapias y otro tipo de separación, que permiten diferenciarla de otras unidades